

inicjatywy



Swedish University of
Agricultural Sciences

Collegium Civitas
STUDIA SPOŁECZNE I POLITYCZNE

Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych



Wsparcie udzielone przez Islandię, Lichtenstein i Norwegię poprzez dofinansowanie ze środków mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego, a także budżetu Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych

Warszawa 2010

C O L L E G I U M C I V I T A S
Klub Myśli Społecznej Inicjatywy

**Konsultacje społeczne
wokół
inwestycji infrastrukturalnych**

Redakcja
Katarzyna Iwińska

Warszawa 2010

C O L L E G I U M C I V I T A S

Klub Myśli Społecznej Inicjatywy

Publikacja finansowana ze środków Funduszu dla Organizacji Pozarządowych finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego EOG – Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

Redakcja i korekta: Magdalena Kopacz

© Copyright by Collegium Civitas Press, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy
Warszawa 2010

Przedruk materiałów Collegium Civitas Press w całości lub części możliwy jest tylko za zgodą Collegium Civitas. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

ISBN 978-83-61067-21-4

Wydawca: Collegium Civitas Press
Pałac Kultury i Nauki, XI piętro
00-901 Warszawa, Plac Defilad 1
tel. 22 656 71 96
e-mail: wydawnictwo@collegium.edu.pl
<http://www.civitas.edu.pl>

Opracowanie typograficzne i skład: Marek Gawron – Collegium Civitas
Projekt okładki: Studio Komar, <http://www.komar.com.pl>

Druk i oprawa: Elpil
o8-110 Siedlce, ul. Artyleryjska 11
tel. 25 643 65 51
e-mail: info@elpil.com.pl

Spis treści

Przemysław Derwich, Katarzyna Iwińska	
Wprowadzenie	7
Per Angelstam, Marine Elbakidze	
Zintegrowane podejście krajobrazowe	11
Małgorzata Blicharska	
Planowanie w kontekście krajobrazowym	19

Część I – Teoretyczne aspekty prowadzenia konsultacji społecznych

Artur Badyda	
Zarządzanie w ochronie środowiska	31
Katarzyna Iwińska	
Programy promocyjno-konsultacyjne w realizacji inwestycji infrastrukturalnych	45
Agnieszka Jastrzębska, Karolina Lignar-Paczocha	
Komunikacja społeczna w sytuacjach konfliktowych	59
Monika Czurczak, Anna Penconek	
Rozwiązywanie konfliktów i negocjacje	67

Część II – Analizy empiryczne

Małgorzata Blicharska	
Udział społeczeństwa w planowaniu dróg w Polsce i Szwecji	85
Małgorzata Grodzińska-Jurczak, Katarzyna Nieszporek, Agata Pietrzyk, Joanna Cent, Natalia Nowak	
Udział społeczeństwa w ochronie przyrody – konsultacje społeczne w Małopolsce	91
Marek Troszyński	
Konsultacje społeczne w inwestycjach infrastrukturalnych: raport z badania opinii	101

Część III – Przykłady dobrych praktyk konsultacji społecznych

Agnieszka Kopczyńska

Konflikt wokół tamy we Włocławku 129

Magdalena Konowrocka

**Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka
oraz rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 747 137**

Literatura cytowana 149

Kontakty do Autorów 155

Wprowadzenie

Polska jest krajem o słabo rozwiniętej infrastrukturze oraz o niskim poziomie ochrony środowiska i świadomości ekologicznej. Wieloletnie zaniedbania w tym zakresie powodują, że w najbliższym czasie konieczne jest ich szybkie nadrobienie. Konieczność ta bierze się przede wszystkim z wymogów Unii Europejskiej, której celem jest wyrównanie poziomu życia w całej Wspólnocie. Wiąże się to z obowiązkiem przyjęcia i stosowania prawa wspólnotowego również w kwestiach ochrony środowiska. Jednocześnie Unia Europejska przeznaczająca ogromne środki na rozbudowę infrastruktury w Polsce. Chodzi nie tylko o budowę dróg i kolei, ale również o unowocześnienie technologii przemysłowych oraz technologii i sposobów radzenia sobie z odpadami. W ciągu najbliższych kilku lat czeka więc Polskę wzrost liczby inwestycji infrastrukturalnych, które w dużej części będą finansowane ze środków Unii Europejskiej. Oznacza to, że ich realizacja będzie dokładnie monitorowana przez instytucje europejskie nie tylko pod względem prawidłowości wydatkowania środków, ale również pod względem stosowania prawa ochrony środowiska.

Jednym z wymogów prawa wspólnotowego jest uznanie potrzeb wszystkich stron, których dotyczy inwestycja oraz zachowanie środowiska naturalnego w nienaruszonym kształcie. W rozwój infrastruktury zaangażowane są najczęściej trzy strony: 1) inwestorzy, których celem jest szybka realizacja inwestycji, 2) organizacje dbające o zachowanie środowiska naturalnego, 3) mieszkańcy, dla których planowana inwestycja często oznacza obniżenie jakości życia.

Obecnie polskie prawo – w zgodzie z prawem wspólnotowym – gwarantuje zarówno ochronę środowiska naturalnego, jak również zabezpieczenie interesów mieszkańców terenów, na których planowane są inwestycje. Praktyka pokazuje jednak, że nowe inwestycje są powodem długotrwałych i często nierozwiązywalnych sporów. Powoduje to, że bu-

dowa wielu inwestycji wydłuża się, a część z nich w ogóle nie jest realizowana. Jednym z przykładów, gdzie konflikty społeczne zagroziły realizacji inwestycji jest rozbudowa oczyszczalni ścieków „Czajka” w Warszawie. Najbardziej skrajną ilustracją ostrego konfliktu z powodu inwestycji infrastrukturalnej jest budowa trasy Via Baltica i jej fragmentu stanowiącego obwodnicę Augustowa. Antagonizm między inwestorem, mieszkańcami Augustowa a organizacjami ekologicznymi doprowadził do wstrzymania prac i konieczności rozbiórki wykonanej już trasy. Powyższe przykłady pokazują, że inwestycje infrastrukturalne w Polsce, mimo że uważane za niezbędne, spotykają się z dużym oporem społecznym. Efektem tego są problemy między zaangażowanymi stronami.

Konstytucyjnie przyjęta zasada ekorozwoju każe planować procesy inwestycyjne, uwzględniając interes inwestora oraz środowiska społeczne i przyrodniczego. W związku z wejściem w życie Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (Dz.U. 2008, Nr 199, poz. 1227) inwestorzy i decydenci powinni rzetelnie informować zainteresowane strony oraz przeciwdziałać wszelkim konfliktom wokół inwestycji. Przeprowadzenie konsultacji społecznych z lokalnymi społecznościami i organizacjami pozarządowymi wymaga fachowej wiedzy oraz umiejętności społecznych.

Niniejsza publikacja jest zwierczeniem projektu edukacyjno-badawczego „Konsultacje społeczne wokół inwestycji”. Projekt realizowany był przez Klub Myśli Społecznej Inicjatywy we współpracy z Collegium Civitas oraz Uniwersytetem Nauk Rolniczych w Skinnskatteberg w Szwecji. W trakcie realizacji projektu zorganizowano cykl szkoleń z zakresu konsultacji społecznych, zarządzania w ochronie środowiska, psychologii konfliktu i komunikacji społecznej. W ramach projektu zrealizowano również badania społeczne na temat udziału społeczeństwa w procesie inwestycyjnym oraz stosowania zasady zrównoważonego rozwoju w realizowanych przedsięwzięciach inwestycyjnych. Celem projektu było nie tylko zdiagnozowanie problemów społecznych wynikających z realizowania inwestycji infrastrukturalnych i organizowania konsultacji społecznych, ale także przedstawienie możliwych sposobów działania w ramach zrównoważonego rozwoju i demokracji środowiskowej. Grupami, do których skierowany był ten projekt, byli przedstawiciele organizacji ekologicznych, inwestorów oraz administracji zaangażowanej w proces przygotowania i realizacji inwestycji.

Największym problemem wymienionych środowisk jest brak umiejętności współpracy, brak dostrzeżenia potencjalnych grup poszkodowa-

nych i uznawanie drugiej strony jako przeciwnika, który zagraża realizacji celów jednej strony. Dlatego też częstym zjawiskiem w Polsce jest próba niedoinformowania społeczeństwa o planowanych inwestycjach ze strony inwestorów i organów wydających odpowiednie decyzje służące realizacji inwestycji. Organizacje społeczne i ekologiczne traktowane są jako przeciwnicy i szkodnicy, przed którymi najchętniej ukrywa się większość informacji. W Europie można znaleźć przykłady inwestycji, które mimo wysokiego stopnia zagrożenia konfliktem, udało się zrealizować przy uwzględnieniu wszystkich zainteresowanych stron. Możliwe to było jednak dzięki profesjonalnie przeprowadzonym konsultacjom społecznym i zaangażowaniu wszystkich partnerów w ich realizację. Takie działanie wymaga jednak – już na bardzo wczesnym etapie przygotowań – poznania wszystkich stron potencjalnego sporu, uznania ich praw do protestu oraz zaangażowania i chęci do współpracy.

Publikacja ta składa się z trzech części, które stworzyli specjaliści z uczelni akademickich, praktycy-trenerzy prowadzący zajęcia warsztatowe w ramach projektu i sami uczestnicy szkoleń. Dwa pierwsze artykuły wynikają ze współpracy z akademikami z Wydziału Leśnego Szwedzkiego Uniwersytetu Nauk Rolniczych i stanowią wprowadzenie do idei planowania krajobrazu w perspektywie demokracji deliberatywnej. Pierwsza część składa się z czterech artykułów, opracowanych jako minikompendium wiedzy z tematów realizowanych w ramach programu szkoleniowego. W projekcie ważną rolę odegrały warsztaty, które miały na celu zmianę postrzegania różnych stron oraz rozwinięcie umiejętności w zakresie kampanii informacyjno-promocyjnych, rozwiązywania konfliktów i zarządzania, biorąc pod uwagę zasady ochrony środowiska. Uczestnicy szkoleń mieli okazję do wspólnego zdiagnozowania trudności we współpracy stron zaangażowanych w realizację projektów infrastrukturalnych oraz wypracowania płaszczyzny porozumienia i sposobów radzenia sobie z konfliktami, które winny być traktowane konstruktywnie – jako środek do znalezienia najlepszych rozwiązań (satysfakcjonujących ekologów i mieszkańców oraz inwestorów i władze).

Dруга część publikacji to zbiór wyników badań przeprowadzonych w latach 2007-2010 na temat partycypacji obywatelskiej i konsultacji społecznych. Artykuł zatytułowany „Konsultacje społeczne w inwestycjach infrastrukturalnych: raport z badania opinii” jest najbardziej aktualnym raportem z badań wśród inwestorów, organizatorów i uczestników konsultacji społecznych.

Niezwykle ważnym elementem demokracji środowiskowej jest przygotowanie inwestorów i jednostek samorządowych do współpracy w realizacji konsultacji społecznych w sytuacjach potencjalnie konfliktowych w miejscach, gdzie realizowane są inwestycje infrastrukturalne. Trzecia część zatem składa się z dwóch przykładów tzw. dobrych praktyk diagnozy konfliktów, promocji i konsultacji wokół inwestycji, opisanych przez uczestniczki programu szkoleniowego.

Celem projektu i tej publikacji jest promocja programów promocyjno-konsultacyjnych i podniesienie poziomu wiedzy osób zaangażowanych w realizację inwestycji infrastrukturalnych – zachęcamy do tej lektury również wszystkich zainteresowanych partycypacją obywatelską i ochroną środowiska.

Per Angelstam
Marine Elbakidze

Zintegrowane podejście krajobrazowe

Obecnie nie tylko regulacje międzynarodowe, ogólnoeuropejskie, wspólnotowe, ale też krajowe oraz biznesowe określają zasady zrównoważonego zużycia zasobów naturalnych. Jednocześnie, jak pokazują badania empiryczne, bezpośrednio wdrażanie owych regulacji okazuje się trudne. Naszym zdaniem właściwe rozwiązanie – przez wielu uznawane za niezbędne, a rzadko faktycznie stosowane – to integracja badań z dziedziny humanistyki, nauk społecznych i przyrodniczych z jednej strony, z drugiej zaś podmiotów akademickich i nieakademickich. Poniższy esej wyjaśnia, jak pojęcia krajobrazu i cyklu politycznego mogą wspólnie służyć wdrażaniu regulacji dotyczących zarówno zrównoważonego rozwoju (sustainable development) jako procesu społecznego, jak i bezpośrednich skutków tego rozwoju (sustainability). Takie podejście można nazwać podejściem krajobrazowym (landscape approach).

Zasady, kryteria, wskaźniki i normy

Ważnym punktem wyjścia jest próba rozbicia założeń owych regulacji na konkretne elementy. Ogólne kryteria oraz przyjęte wskaźniki zrównoważonego użycia zasobów naturalnych, definiowane na poziomie polityki międzynarodowej, krajowej i handlowej, muszą zostać przełożone na konkretne działania praktyczne. Wiąże się to z procesem zarządzania przedmiotem, czasem i miejscem działań różnych aktorów na wielorakich poziomach, a także z monitorowaniem wyników tych działań w konkretnym krajobrazie. Jednocześnie zagospodarowane krajobrazy to zintegrowane systemy ekologiczne i społeczno-kulturowe, w których zarówno stan ekosystemów, jak i wartości społeczne ulegają ciągłym zmianom, toteż wiodący aktorzy globalni w zakresie klimatu i ekonomii podkreślają znaczenie ciągłego dostosowywania do wspomnianych norm. Stąd nieustanna potrzeba oceny poprzez porównywanie wyników

kontroli z celami i normami zawartymi w założeniach regulacji. Co więcej, aby realizować i korygować politykę działania dotyczącą zrównoważonego rozwoju i podtrzymywania równowagi, należy wziąć pod uwagę następujące kwestie lokalne i regionalne: warunki biofizyczne, historię użytkowania terenu oraz typ rządu i sposób zarządzania. Wreszcie, by móc dostosować się do nowych warunków, należy pamiętać o innowacjach i zdobywaniu nowej wiedzy.

Podtrzymywanie stanu równowagi i zrównoważonego rozwoju

Aby wesprzeć bezpośrednio wdrażanie polityki zrównoważonego zużycia zasobów naturalnych, należy najpierw zapoznać się z pojęciami związanymi z podtrzymywaniem stanu równowagi i zrównoważonego rozwoju. W publicznej debacie często są one używane wymiennie lub w innym znaczeniu (Norton 2005), jednakże w rzeczywistości terminy te znacznie się od siebie różnią.

Sama idea utrzymywania stanu równowagi środowiska naturalnego istniała w społecznościach już w czasach starożytnych, a wiązała się z potrzebą jasnego określenia, jak należy korzystać z zasobów naturalnych bez ich wyczerpania. Przykładów dostarcza tradycja społeczna związana z tabu, jak choćby zakaz ścinania świętego drzewa sosny w kulturze Saami, którego kora stanowiła źródło pożywienia. Tradycje i obrzędy zachowane w wielu kulturach na całym świecie wciąż odzwierciedlają cel, który dziś nazywany jest spójnością ekologiczną i ochroną bioróżnorodności (Hunter 1996, Ramakrishna 2001). Ostatecznie wiąże się to z potencjałem eksploatowanego ekosystemu do przetrwania (Reboratti 1999) i dalszego zapewniania dóbr, usług oraz naturalnych i kulturowych wartości dla ludzi.

Poprzez dodanie terminu „rozwój” do pojęcia „stanu równowagi” punkt ciężkości przeniósł się ze środowiska ekologicznego na środowisko społeczne (Baker 2006). Tak więc zrównoważony rozwój oznacza proces społeczny oparty na zmierzaniu do wspólnego celu ekonomicznego, ekologicznego i społeczno-kulturowego, przy pomocy różnorodnych podmiotów i zainteresowanych stron, dysponujących różnym zakresem władzy na kolejnych etapach podejmowania decyzji. Proces ten określa się raczej mianem rządzenia (governance), w odróżnieniu od rządu (government), który to termin zazwyczaj odnosi się do sformalizowanych instytucji państwowych i ich monopolu władzy. Dzisiejsze rządy znajdują się pod znacznie większym wpływem międzynarodowych porozumień niż

dotychczas i straciły pewną część tradycyjnie przyjętego zakresu władzy. Naukowcy opisują to zjawisko jako przejście od rządu do rządzenia.

Istnieją różne stopnie wdrażania idei podtrzymywania stanu równowagi i zrównoważonego rozwoju (Neumayer 2003). Najniższy stopień oznacza, że zasoby naturalne mogą być wykorzystywane do zaspokojenia ludzkich potrzeb, o ile przyszłe pokolenia będą mieć zagwarantowane podobne możliwości. Z tego punktu widzenia przyroda czy gatunki nie mają zasadniczej wartości jako takie i nie muszą być objęte ochroną, jeśli nie są użyteczne dla człowieka. Zgodnie z najwyższym stopniem, przyroda jest wartością samą w sobie i nie powinniśmy ingerować w jej strukturę i naturalne funkcjonowanie ekosystemów. Można to określić kolejnymi stopniami zrównoważonego rozwoju charakteryzującymi się zróżnicowanym podejściem do kwestii rozwoju, przyrody, przestrzeni, rządzenia, technologii, polityki, narzędzi działania, filozofii oraz stosunku między społeczeństwem obywatelskim a państwem (Baker 2006).

W konsekwencji niezbędna dla specjalistów jest doskonała znajomość aktualnej sytuacji i trendów dotyczących różnych aspektów kompensacji, a oparta na kryteriach (wartości, cele) i wskaźnikach (mieralne parametry jakościowe i ilościowe), które uświadamiają zarządzającym zasobami naturalnymi, legislatorom, mediom, rządowi i opinii publicznej, jak przebiegają kolejne aspekty zrównoważonego rozwoju. Regulacje mniej lub bardziej wyraźnie definiują normy i cele działań, które muszą być spełnione, aby konkretny wskaźnik został uznany za zgodny z ideą zrównoważonego rozwoju. Co więcej, konieczne staje się opracowywanie sposobów tworzenia zintegrowanych platform wielosektorowych umożliwiających kierowanie na poziomie lokalnym i regionalnym. W efekcie razem powstają swoiste „mapa i kompas” oraz „żyroskop” (Lee 1993), nie tylko umożliwiające podejmowanie uzasadnionych decyzji opartych na przejrzystej wiedzy, ale też ułatwiające przystosowywanie trudnych sytuacji dzięki podejmowaniu usankcjonowanych decyzji. Podejście to często nosi nazwę zintegrowanego podejścia krajobrazowego

Kwestia wartości

Pojęcia równowagi oraz zrównoważonego rozwoju są oparte na wartościach społecznych. Nadrzędny problem w procesie zrównoważonego rozwoju stanowi kwestia realizowania dążeń do materialnego i niematerialnego dobrobytu w sposób bardziej przyjazny środowisku naturalnemu i społecznemu, niż odbywało się to do tej pory. Główne wyzwanie,

jakie stawia proces wdrażania regulacji dotyczących rozwoju zrównoważonego, to jego usankcjonowanie w społeczeństwie: czy działania polityczne, regulacje i inicjatywy, a także procesy administracyjne i decyzyjne postrzegane są jako słuszne w kategoriach powszechnie panujących wartości społecznych? Do owych wartości należą między innymi: dobrobyt, środowisko, sprawiedliwość i sprawiedliwość rozdzielcza, prawa człowieka i prawa polityczne, demokracja, efektywne zarządzanie władz publicznych oraz praworządność.

Cykl polityczny i krajobraz

Istnieją dwie koncepcje, które służą scaleniu działań politycznych i praktycznych – to cykl polityczny oraz podejście krajobrazowe. Postrzeganie kwestii zasobów naturalnych przez społeczeństwo jest zmienne w zależności od czasu i miejsca. Z tego też powodu regulacje i przepisy ulegały nieustannej modyfikacji w różnych sektorach, takich jak sektor transportu i infrastruktury, przemysłu, urbanizacji i rozwoju wsi, leśnictwa, rolnictwa, konserwacji dziedzictwa naturalnego i kulturowego, czy wreszcie w sektorze wodnym.

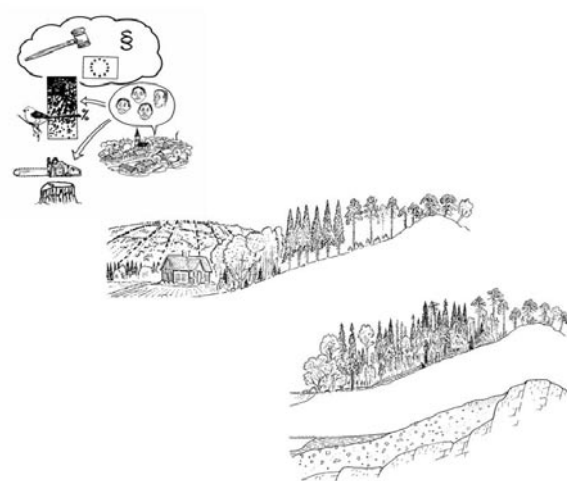
W cyklu politycznym regulacja reprezentuje więc aktualny stan porozumienia (Mayers, Bass 2004). Sposób zarządzania i rządzenie wciąż ewoluują. Ta złożona interakcja między aktorami o odmiennych punktach widzenia a formułowaniem planu działania, często nazywana jest cyklem politycznym.

Zrównoważone użytkowanie odnawialnych zasobów biologicznych dotyczy zarówno przyrody, jak i społeczeństwa. Naturalny skład, struktura i funkcja ekosystemów zależą od klimatu, uwarunkowań terenowych i ewolucji. W Europie istnieje niewiele ekosystemów, na które wpływu nie miałby także człowiek. Wiele lasów, gór i mokradeł zostało przekształconych tak, aby umożliwić dostawy towarów i usług, np. czystej wody. Poza tym podmioty społeczne rozumieją różne aspekty pojęcia krajobrazu na różne sposoby. Ten fakt uzmysławia dobrze antropogeniczny i biologiczny wymiar krajobrazu. Innymi słowy, jest to zintegrowany system społeczno-ekologiczny.

Zagadnieniem fundamentalnie związanym z pojęciem zarówno cyklu politycznego, jak i krajobrazu jest skala przestrzenna i czasowa. Definicja krajobrazu sama w sobie nie zawiera żadnej określonej skali. Wymiar krajobrazu dla myszy, jelenia czy człowieka będzie zupełnie różny, podobnie jak przewidywana długość życia tych istot. Aby uwzględnić wszystkie

zasady związane z pojęciem równowagi w procesie zrównoważonego rozwoju, jak również aktorów i interesariuszy z różnych sektorów, należy wziąć pod uwagę dużo większy obszar geograficzny niż na przykład w przypadku zrównoważonej dochodowej produkcji drewna lub żywności na skalę lokalnej jednostki zarządczej. Rządzenie i planowanie są zatem konieczne, aby uwzględnić różnorakie skale przestrzenne, począwszy od poziomu lokalnego, przez regionalny i narodowy, na międzynarodowym skończywszy.

Rysunek 1. Krajobraz zinterpretowany jako system społeczno-ekologiczny



Źródło: opracowanie własne.

Planowanie zarządzania i rządzenie wielopoziomowe

Jeśli chodzi o zarządzanie w kontekście wprowadzania regulacji prawnych w życie, zdecydowanie potrzebne jest planowanie strategiczne, taktyczne i operacyjne. Planowanie strategiczne związane jest z podstawowymi wyborami dotyczącymi sposobów projektowania zrównoważonego rozwoju. Taktyczne zaś powinny zapewnić odpowiedzi na pytania praktyczne w rodzaju: gdzie i kiedy będą miały miejsce czynności związane z zarządzaniem.

Natomiast planowanie operacyjne zajmuje się kwestią wprowadzania w życie planu taktycznego poprzez rządzenie. Jak już wcześniej wspomniano, pojęcie rządu odnosi się do formalnej instytucji państwowej i jej monopolu władzy. Cechą charakterystyczną kierownictwa państwa jest jego zdolność do podejmowania i narzucania decyzji (Stoker 1998). Na przestrzeni wieków społeczeństwo ewoluowało i stawało się dużo bardziej wyspecjalizowane, co z kolei spowodowało, że funkcje i działalność instytucji społecznych także się zmieniły.

W dzisiejszym świecie podejmowanie ważnych decyzji na poziomie państwowym jest rozdzielone między kilka wyspecjalizowanych jednostek, a rząd stracił przez to część swojej wyłączności. Obecnie na działalność rządów wpływają porozumienia międzynarodowe oraz podmioty społeczne. W związku z tym władze państw straciły część swoich tradycyjnych kompetencji. Naukowcy opisują to zjawisko jako przejście od sprawowania rządu do rządzenia. Pojęcie rządzenia zawiera w sobie procesy decyzyjne związane z różnymi instytucjami społecznymi działającymi na wielu poziomach, i dlatego też często określa się je jako wielopoziomowe (Bache i Flinders 2004).

Innymi słowy, decyzje są podejmowane i wprowadzane w życie przez lokalnych, regionalnych, krajowych, międzynarodowych i globalnych aktorów z różnych sektorów społecznych. To nie oznacza oczywiście, że rządy straciły całą władzę, ale że jest ona bardziej fragmentaryczna i inni gracze społeczni (także globalni) mają obecnie większy wpływ na decyzje rządów. Badania dotyczące rządzenia koncentrują się na dwóch głównych obszarach: zdolności kierowniczej państwa i różnych rodzajach koordynacji i samorządności.

We wszystkich sektorach mamy do czynienia ze sprawowaniem rządów na różnych poziomach. To oczywiście ma wpływ na regulacje i ich realne skutki. Pojęcie rządzenia wielopoziomowego sugeruje, że w zarządzanie lokalnymi i regionalnymi sprawami często zaangażowani są reprezentanci wyższego szczebla. Niepokoje dotyczące zglobalizowanej gospodarki i globalnej zmiany klimatu wymagają elastycznego rządzenia, które łączy w sobie zdobywanie wiedzy i doświadczenia poprzez nieustające dokonywanie oceny, refleksje i system decyzyjny, w którym mieszczą się zarówno wyspecjalizowane jednostki, jak i przedstawiciele wielu różnych środowisk (Folke i in. 2005, Olsson i in. 2007, Armigate i in. 2007). W ten sposób społeczna część społeczno-ekologicznego systemu może rozwinąć odporność na zakłócenia w funkcjonowaniu poprzez nabycie umiejętności reorganizowania się w potrzebie.

Konieczność stosowania podejścia krajobrazowego

Podsumowując, wprowadzanie regulacji dotyczących zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych jest wielkim wyzwaniem, zarówno pod względem wyników prowadzenia takiej polityki (nienaruszanie równowagi ekologicznej), jak i pod względem nieustającej społecznej debaty (zrównoważony rozwój). Dlatego też potrzebujemy zintegrowanego podejścia krajobrazowego. Różne krajowe, europejskie i międzynarodowe regulacje popierają tę postawę. Przyjęcie podejścia krajobrazowego, które służy podtrzymaniu równowagi ekologicznej, wymaga współpracy interesariuszy z danych obszarów geograficznych, a także wspólnego uczenia się i wymiany doświadczeń. Nawiązywanie kontaktów i współdziałanie są tutaj potrzebne na różnych poziomach – od lokalnego, przez regionalny i krajowy, aż do międzynarodowego.

Bardzo istotne jest także rozwinięcie wspólnych procesów edukacyjnych, w których brałyby udział zainteresowane strony z różnych szczebli organizacji społecznych – pomoże to rozwinąć wzajemne zrozumienie, szacunek i usamodzielni interesariuszy w procesie uczenia. Ważnym zadaniem jest także właściwe rozpoznanie potencjału, zdefiniowanie obszarów braku wiedzy i problemów związanych z podtrzymaniem równowagi ekologicznej. Aby zaradzić tym problemom, wydaje się konieczne tzw. wytworzenie wiedzy (*knowledge production*), co oznacza zarówno tworzenie wiedzy, jak i jej dostarczanie tym, którzy jej potrzebują.

Jednym ze sposobów zapewnienia społecznej stabilności wiedzy są interdyscyplinarne programy badawcze, w których użytkownicy, interesariusze i badacze tworzą wspólny proces edukacyjny. W ramach tych programów mieszczą się: identyfikacja problemu, szukanie rozwiązań i wprowadzanie ich w życie. Najlepiej gdyby ten proces przypominał współpracę opartą na partnerstwie, nawet jeśli zaangażowanym jednostkom zostały powierzone różne zadania.

Przykładowo, badacze powinni głównie odpowiadać za publikację materiałów, a użytkownicy powinni być odpowiedzialni za wprowadzanie projektów w życie. Ogólny cel programów to edukacja społeczna, dzięki której podmioty społeczne (niezależnie od tego, czy chodzi tu o lokalne wspólnoty, czy też interesariuszy zajmujących się np. zrównoważoną gospodarką leśną) uczą się, jak radzić sobie ze swoimi zadaniami w sposób zrównoważony. W kontekście edukacji pracowników zajmujących się tworzeniem regulacji, ocenianiem, zarządzaniem i rządzeniem należy docenić znaczenie różnicy między nauczaniem a uczeniem się (Farley 2005).

Europejskie krajobrazy czekają obecnie różnorakie wyzwania związane ze zrównoważonym rozwojem. Rejony te wykazują sporą różnorodność na poziomie regionalnego i lokalnego rządzenia. Wyływa to często ze statusu własnościowego danego terenu (przykładowo możemy mieć do czynienia z właścicielami prywatnymi nieprzemysłowymi, prywatnymi właścicielami przemysłowymi, państwowymi firmami leśnymi, publicznymi właścicielami, jak gmina), a także z kulturowego dziedzictwa pozostawionego przez byłe organy decyzyjne – ilustracją czego może być tu planowana odgórnie gospodarka w krajach postsocjalistycznych czy też brak planowania przestrzennego na skalę większą niż kilka rodzinnych gospodarstw.

Ogólnie rzecz ujmując, obserwujemy obecnie ten trend zarówno na wschodzie, jak i zachodzie we wszystkich scenariuszach zrównoważonego rozwoju. Wprowadzanie w życie regulacji prawnych, dotyczących zrównoważonego użytkowania zasobów naturalnych, stanowi niesamowitą okazję do wymieniać wiedzy i doświadczeń z przedstawicielami regionów, które na różne sposoby dążą do zrównoważonego rozwoju i zachowania stanu równowagi. Wyniki badań, a także rezultaty rozwoju i wprowadzania w życie regulacji, pokazują, że potrzebujemy zintegrowanego podejścia krajobrazowego, które w uproszczeniu można opisać jako:

- interakcję i integrację aktorów i interesariuszy z sektora publicznego, prywatnego i obywatelskiego na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym, państwowym i międzynarodowym,
- dążenie do nienaruszania równowagi ekologicznej i zrównoważonego rozwoju w danym rejonie geograficznym,
- wytworzenie wiedzy przy udziale przedstawicieli nauk humanistycznych, społecznych i ścisłych, a także przedstawicieli inżynierii i technologii,
- komunikację, edukację i świadomość społeczną, która wspiera procesy uczenia się.

Tłumaczenie Maria Obojska i Aleksandra Rejman

Planowanie w kontekście krajobrazowym

W ciągu ostatnich dwóch dekad proekologiczne zmiany w myśleniu o środowisku naturalnym wraz z wprowadzeniem pojęcia zrównoważonego rozwoju, stawiają przed Europą znaczne wyzwania. Wejście Polski do Unii Europejskiej oraz przyjęcie licznych polityk (zarówno aktów prawnych, jak i różnych wytycznych) dotyczących zagadnień środowiskowych powoduje, że i Polska nieuchronnie znalazła się w nurcie tych zmian. Zrównoważenie potrzeb środowiska z potrzebami ludzi rodzi konflikty trudne do rozwiązania.

Nie jest łatwe planowanie inwestycji, które spełniają wymagania stawiane przez społeczeństwo, a jednocześnie nie wpływają negatywnie na środowisko. Dlatego też istnieje potrzeba znalezienia nowych i efektywnych narzędzi i koncepcji, które ułatwiłyby planowanie przestrzenne z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju.

Krajobraz jest pojęciem z pogranicza nauk społecznych i przyrodniczych, które może być wykorzystane jako praktyczna platforma komunikacji pomiędzy różnymi dyscyplinami naukowymi, a także w celu integrowania teorii z praktyką planowania.

Krajobraz

Europejska Konwencja Krajobrazowa (Council of Europe 2000) definiuje krajobraz jako „znaczny obszar postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. Ta definicja przedstawia krajobraz jako jedną całość, którą kształtują różnego rodzaju czynniki. Jest to więc złożony system, zawierający przyrodnicze i społeczne składowe, które wzajemnie na siebie oddziałują na różnych poziomach organizacji. Dlatego też w planowaniu przestrzennym, czy też planowaniu poszczególnych inwestycji, należy brać pod uwagę jednocześnie przyrodnicze i społeczne elementy krajobrazu.

Do czynników przyrodniczych krajobrazu możemy zaliczyć wszystko związane z przyrodą: poszczególne gatunki czy siedliska, zasoby naturalne, formacje geologiczne, wszelkiego rodzaju usługi ekosystemowe, czy też różnorodność biologiczną.

Do społecznych elementów krajobrazu należą zarówno te materialne (np. zabytki kultury), jak i pozostające w strefie niematerialnej uczuć i wartości. Dodatkowo, inne zagadnienia – relacje ekonomiczne czy polityczne, kwestia wykorzystania zasobów naturalnych, czy też sprawy związane z ochroną zasobów przyrodniczych lub organizacją udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji – również mają wpływ na to, jak krajobraz jest kształtowany. Ponieważ te wszystkie elementy oraz związane z nimi kwestie współdziałają i wpływają na siebie wzajemnie w przestrzeni i czasie, a dodatkowo krajobraz jest systemem dynamicznym, z ciągłymi zmianami zachodzącymi na różnych płaszczyznach, planiści muszą brać pod uwagę całe spektrum zagadnień, jeśli chcą efektywnie działać na rzecz kształtowania krajobrazu.

Potrzeba brania pod uwagę zarówno społecznych, jak i przyrodniczych uwarunkowań w dużym stopniu odzwierciedla ideały pojęcia zrównoważonego rozwoju. W podejściu tym chodzi przecież o zadbanie o nasze środowisko naturalne tak, by jednocześnie nie lekceważyć potrzeb ludzi.

Różnorodność biologiczna

Ochrona różnorodności biologicznej jest jednym z zagadnień, związanych z elementami przyrodniczymi krajobrazu, na jakie planiści powinni zwracać uwagę w swojej pracy. Według Konwencji o Różnorodności Biologicznej różnorodność biologiczna jest to „różnicowanie wszystkich żywych organizmów występujących na Ziemi w ekosystemach lądowych, morskich i śródkowodnych oraz w zespołach ekologicznych, których są częścią; dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, pomiędzy gatunkami oraz różnorodności ekosystemów”. Definicja ta obejmuje różnorodność na trzech poziomach: ponadgatunkowym (ekosystemowym), gatunkowym oraz genetycznym. W innym ujęciu, różnorodność biologiczna jest przedstawiana jako połączenie trzech części składowych: kompozycji (gatunki), struktury (siedliska) oraz funkcji (procesy) ekosystemu (Noss 1990).

W jakim stopniu różnorodność biologiczna jest chroniona zależy od „poziomu ambicji” w przestrzeni i czasie. Na poziomie podstawowym

ochronę różnorodności biologicznej rozumie się jako ochronę gatunków i siedlisk występujących w określonych miejscach (np. rezerwatach) w danym odcinku czasu. Jednak polityki dotyczące ochrony różnorodności biologicznej (np. EC 1992, UN 1992a) wyraźnie podkreślają potrzebę ochrony nie tylko poszczególnych gatunków czy siedlisk w danym miejscu, lecz również konieczność utrzymania populacji zdolnych do przeżycia (viable populations) w dłuższej perspektywie. Następnym stopień to ochrona różnorodności biologicznej mająca na celu zapewnienie zachowania całości ekosystemów, a nawet odporności (resilience) ekosystemów, czyli sytuacji, gdzie po zaburzeniu ekosystem potrafi powrócić do stanu równowagi.

Im wyższy poziom ambicji ochrony różnorodności biologicznej, tym większy obszar i perspektywa czasowa powinny być brane pod uwagę w działaniach ochronnych (w tym i w planowaniu przestrzennym). Krajobraz wydaje się odpowiednim obszarem do kompleksowych działań na rzecz ochrony różnorodności biologicznej oraz na rzecz zrównoważonego rozwoju. Oczywiście definicja krajobrazu jest na tyle otwarta, że pozwala na nazywanie krajobrazem obszarów różnej wielkości (w zależności od lokalnych i regionalnych potrzeb, a także od dziedziny działalności lub dziedziny naukowej), jednak zwykle są to obszary dość rozległe.

Demokracja deliberatywna i udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji

Ponieważ krajobrazy są złożonymi systemami, gdzie czynniki przyrodnicze i społeczne wzajemnie na siebie oddziałują, podejmowanie decyzji dotyczących środowiska (w tym planowanie przestrzenne i planowanie inwestycji) wymaga udziału społeczeństwa. Potrzeba ta jest odzwierciedlona w wielu politykach dotyczących środowiska, ochrony różnorodności biologicznej czy też zrównoważonego rozwoju (np. EEC 1985, UN 1992a, UN 1992c, UNECE 1998). Udział społeczeństwa stał się na przykład integralną częścią ocen oddziaływania na środowisko (OOŚ) różnych inwestycji w wielu krajach europejskich i pozaeuropejskich.

Kraje Unii Europejskiej teoretycznie kierują się jednym standardem OOŚ (więcej na ten temat w rozdziale „Zarządzanie w ochronie środowiska”), wynikającym z Dyrektywy OOŚ (EEC 1985). Jednak w praktyce każdy kraj wprowadza własne rozwiązania i procedury udziału społeczeństwa. Przykładowo w Anglii często wykorzystywane są badania społeczne (głównie wywiady kwestionariuszowe), dotyczące różnych przedsięwzięć, a także organizowane są pokazy i wystawy, przedstawiające inwestycje, niejed-

nokrotnie połączone z wycieczkami w teren, oraz spotkania dyskusyjne w grupach (Petts 2003, Bond i in. 2004). W Szwecji głównymi metodami współpracy ze społeczeństwem są spotkania konsultacyjne, pokazy i wycieczki, ale także komentarze i opinie dostarczane na piśmie (zob. Isaksson i in. 2009). W Polsce dominuje udział społeczeństwa w postaci dostarczania opinii i uwag pisemnych, choć jednocześnie istnieje możliwość zorganizowania rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa (Ministerstwo Środowiska 2001, 2008).

W wielu politykach i rekomendacjach dotyczących udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji związanych ze środowiskiem dominują założenia demokracji deliberatywnej. Na przykład w Polsce wydany w 2008 roku podręcznik dobrych praktyk wykonywania opracowań środowiskowych dla dróg krajowych (Bohatkiewicz 2008) podkreśla znaczenie konsultacji społecznych dla rozwoju demokracji, wzrostu zaufania społecznego i zwiększenia jakości podejmowanych decyzji.

Proces deliberacji jest to proces komunikacji i podejmowania decyzji poprzez dialog i argumentację, gdzie uczestnicy w drodze dialogu są w stanie zmienić własne preferencje i opinie, jeśli zostaną przekonani przez odpowiednie argumenty (Dryzek 2000). Według Hajer i Versteeg'a (2005) proces deliberacyjny powinien spełniać pięć cech jakościowych:

- otwarty dla wszystkich zainteresowanych,
- wiarygodny i odpowiedzialny,
- wzajemny, obopólny, czyli cechujący się wzajemną komunikacją wszystkich stron,
- pełny i całościowy, to znaczy charakteryzujący się poszanowaniem dla wszystkich stron, gdzie mówienie odbywa się na zmianę i wszyscy słuchają pozostałych oraz
- zorientowany na uczenie się, czyli jego celem powinno być uzyskanie nowych informacji i nauczenie się czegoś przez uczestników reprezentujących wszystkie strony dialogu.

Podejście krajobrazowe a planowanie dla różnorodności biologicznej w Polsce

Jesienią 2008 roku zostały przeprowadzone badania dotyczące tego, jak planiści w dwóch województwach w Polsce (Podlaskie i Podkarpackie) zajmują się zagadnieniem ochrony różnorodności biologicznej. Te dwa województwa zostały wybrane ze względu na znaczne walory przyrodnicze tych regionów i wysoki poziom różnorodności biologicznej.

Przeprowadzono 16 pogłębionych wywiadów z tzw. planistami, reprezentującymi 3 sektory: planowanie przestrzenne na poziomie województwa (Urzędy Wojewódzkie oraz Wojewódzkie Biura Planowania Przestrzennego), planowanie dróg (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, oddziały wojewódzkie) oraz planowanie w gospodarce leśnej (nadleśnictwa). W badaniach tych za planistów uważa się nie tylko specjalistów zajmujących się planowaniem jako takim (tworzeniem planów przestrzennych, czy planów realizacji inwestycji), lecz także osoby kontrolujące te plany, a także te odpowiedzialne za podejmowanie kluczowych decyzji w procesie planowania.

Na potrzeby badań stworzono normatywny model określający, co w sytuacji idealnej planiści powinni brać pod uwagę w swojej pracy, przyjmując, że celem jest dobra ochrona różnorodności biologicznej. Założono, że aby dobrze chronić różnorodność biologiczną, specjaliści muszą po pierwsze skupić się zarówno na przyrodniczych, jak i społecznych zagadnienia związanych z ochroną. Ponadto powinni:

- 1) rozumieć zagadnienia istotne dla ochrony różnorodności biologicznej, z punktu widzenia przyrodniczych i społecznych uwarunkowań. Konkretnie, powinni orientować się w uwarunkowaniach prawnych nie tylko polskich, ale i międzynarodowych dotyczących różnorodności biologicznej oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji związanych ze środowiskiem. Istotne jest, aby znali podstawowe zasady ekologii niezbędne przy ochronie różnorodności biologicznej (np. opisaną powyżej kwestię „poziomu ambicji” ochrony, potrzebę brania pod uwagę dużych obszarów, a także różnych poziomów planowania, oraz potrzebę współpracy z innymi sektorami, czy często niedocenianą konieczność współpracy międzynarodowej w działaniach ochronnych). W odniesieniu do zagadnień udziału społeczeństwa, planiści powinni rozumieć ich wagę oraz znać reguły kształtowania demokracji deliberatywnej;
- 2) mieć możliwość działania, czyli dysponować zasobami niezbędnymi do ich pracy, takimi jak zasoby finansowe, ludzkie, odpowiednie dane i narzędzia do pracy;
- 3) mieć pozytywne nastawienie do tematyki ochrony różnorodności biologicznej oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji związanych ze środowiskiem.

Większość przebadanych planistów w swojej pracy posługiwała się wytycznymi opartymi na polskich aktach prawnych. Wyjątkiem były dwie europejskie dyrektywy: ptasia i siedliskowa – wielokrotnie wspomniana

przez rozmówców. Inne międzynarodowe dokumenty prawne nie były wymieniane przez rozmówców i tylko jeden przedstawiciel urzędu wojewódzkiego nawiązał zagadnienia planowania do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej. Ochrona poszczególnych gatunków i siedlisk stanowiła podstawę w pracy z różnorodnością biologiczną.

Choć planiści wspominali potrzebę brania pod uwagę dużych obszarów w planowaniu przestrzennym i planowaniu inwestycji, ich praca koncentrowała się na niewielkich obszarach, np. miejscach poszczególnych inwestycji (wydawanie decyzji środowiskowych przez urząd wojewódzki), czy też wąskim pasie wokół drogi (planowanie dróg). Było to uwarunkowane przede wszystkim stanem prawnym, który wymuszał lokalne planowanie dla niewielkich obszarów oraz poszczególnych inwestycji. Brakowało narzędzi (choćaby prawnych), by prowadzić planowanie bardziej kompleksowe, na dużych obszarach. Jedynym narzędziem był plan zagospodarowania przestrzennego województwa, jednak jego skala wymuszała z kolei pomijanie lokalnej informacji, niezbędnej do dobrego projektowania. Brak pokrycia terenu gminnymi planami zagospodarowania przestrzennego nie ułatwiał zadania.

Dodatkowo, nie wszyscy planiści zdawali sobie sprawę z potrzeby planowania na większych obszarach w celu długoterminowej ochrony różnorodności biologicznej. Szczególnie przedstawiciele sektora drogowego i leśnego wydawali się być zadowoleni z „lokalnej” ochrony gatunków i siedlisk, uważając, że jest to bardzo dobry sposób na zachowanie bogatej różnorodności. Jedynie przedstawiciele urzędów wojewódzkich zauważali, że istniejący system ochrony jest niedoskonały, a ochrona „tu i teraz” na poziomie lokalnym nie jest wystarczająca dla skutecznej ochrony różnorodności biologicznej w dłuższej perspektywie czasowej.

Inną przeszkodą dla efektywnego planowania był brak dokładnych danych na temat różnych zagadnień, w tym brak szczegółowych inwentaryzacji przyrodniczych. Planiści korzystali w różnych źródłach danych (książek, opracowań naukowych itp.), a niejednokrotnie musieli sami zdobywać potrzebne informacje (np. poprzez kontakty osobiste z przedstawicielami innych sektorów lub poszukiwanie danych w Internecie).

Zaskakujące było to, że ludzie zajmujący się planowaniem w przestrzeni nie korzystali w swojej pracy z komputerowych Systemów Informacji Przestrzennej (SIP), lecz mieli tylko do dyspozycji mapy papierowe. Dostępne były tylko proste mapy topograficzne z pewnymi informacjami (jak np. granice obszarów chronionych). Leśnictwo było jedynym sektorem posiadającym kompleksowy SIP oraz dokładne dane na temat

wielu aspektów stanu lasów. Jednocześnie w urzędach wojewódzkich utworzono grupy specjalistów do spraw sieci Natura 2000, których zadaniem było między innymi stworzenie SIP z dokładnymi informacjami na temat obszarów objętych tym programem.

Do tego dochodziły problemy praktyczne – brak komputerów i dobrego oprogramowania – które ułatwiłyby planowanie, a nawet kwestia braku przestrzeni – planiści z urzędów wojewódzkich mieli tak małe biura, że trudno w nich było nawet rozłożyć mapy niezbędne do pracy.

Wszyscy przebadani specjaliści mieli pozytywny stosunek do tematyki ochrony różnorodności biologicznej, jednak zależało to od poszczególnych sektorów. Na przykład jednym z podstawowych celów planistów z urzędu wojewódzkiego była właśnie ochrona różnorodności biologicznej, stąd traktowali oni swoją pracę jak misję. Z kolei dla przedstawicieli Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) główny cel stanowiła budowa dróg. Twierdzili więc, że różnorodność biologiczną trzeba chronić, ale jednak drogi muszą powstawać i jedyne co można zrobić, to minimalizować skutki budowy dróg na środowisko.

Ogólnie jednak przedstawiciele wszystkich trzech sektorów planowania zauważali zmiany w myśleniu o środowisku w ich instytucjach w ciągu ostatnich kilku lat. Według rozmówców, tematyka ochrony środowiska, włączając w to ochronę różnorodności biologicznej, zyskała na znaczeniu w instytucjach zajmujących się planowaniem po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.

Przedstawiciele różnych sektorów rzadko współpracowali ze sobą, zajmując się podobnymi zagadnieniami. Oczywiście istniały pewne formy współpracy, jak obecność przedstawicieli urzędu wojewódzkiego na leśnych Komisjach Techniczno-Gospodarczych (KTG), czy też okresowe spotkania przedstawicieli GDDKiA w urzędzie wojewódzkim. Jednak najczęściej współpraca dotycząca różnorodności biologicznej miała formę osobistych kontaktów w celu np. zdobycia pewnych informacji. Przedstawiciele sektora drogowego i pracownicy urzędów wojewódzkich opisywali Lasy Państwowe, jako „państwo w państwie” – sektor bardzo odrębny od pozostałych.

Zarówno przedstawiciele sektora drogowego, jak i planiści wojewódzcy pozytywnie odnosili się do zagadnień udziału społeczeństwa. Widzieli oni jednak zaangażowania społeczeństwa głównie w sposób instrumentalny i praktyczny. Według większości respondentów głównym celem udziału społeczeństwa było dostosowanie się do istniejących przepisów prawnych i wymagań Unii Europejskiej. Dla planistów z GDDKiA uczestnictwo

społeczeństwa było przede wszystkim sposobem na uniknięcie konfliktów. Tylko jeden przedstawiciel urzędu wojewódzkiego wspominał o udziale społeczeństwa w kontekście demokratyzacji państwa i praw społeczeństwa.

Z badań wynika, że istniała jedna podstawowa forma partycypacji społeczeństwa – dostarczanie pisemnych opinii i komentarzy przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Również otwarta dla społeczeństwa rozprawa administracyjna mogła mieć miejsce, lecz, według respondentów, organizowana była rzadko, jedynie w przypadku kontrowersyjnych inwestycji. Planiści z GDDKiA organizowali również dodatkowe konsultacje, niewymagane przez prawo. Narzekali oni, że organizacja takich konsultacji jest czasochłonna oraz że brakowało im doświadczonych ludzi do ich organizacji. Zarówno planiści z sektora drogowego, jak i zajmujący się planowaniem w województwie narzekali, że komentarze pochodzące od społeczeństwa tylko sporadycznie dotyczyły istotnych, środowiskowych zagadnień, i rzadko dostarczały konkretnych informacji na temat lokalnych wartości przyrodniczych, a raczej dotyczyły spraw społecznych. W sektorze leśnym oprócz edukacji i informacji nie istniała żadna zorganizowana forma kontaktu ze społeczeństwem, jednak leśnicy twierdzili, że i tak znają problemy lokalnej ludności.

Podsumowanie i wnioski

Wyniki badania wskazują na wiele braków w polskim systemie planowania, które uniemożliwiały skuteczną ochronę różnorodności biologicznej w dłuższej perspektywie czasowej. Oczywiście, poszczególne gatunki czy siedliska były chronione lokalnie, brak jednak narzędzi do bardziej kompleksowego planowania, oraz ściślejszej współpracy planistów z różnych sektorów. Nie było również wiedzy na temat potrzeby planowania na większych obszarach. Ponadto planiści borykali się z licznymi problemami praktycznymi, takimi jak brak danych czy narzędzi (np. SIP). Dodatkowo kontakty pomiędzy poszczególnymi sektorami nie były zbyt rozwinięte. Szczególnie brakowało częstszej, zorganizowanej współpracy z sektorem leśnym. Lasy w Polsce są środowiskiem bardzo ważnym dla utrzymania różnorodności biologicznej i wydaje się czymś naturalnym, że planiści zajmujący się różnorodnością biologiczną powinni ściśle kooperować z leśnikami. Tym bardziej że Lasy Państwowe miałyby wiele do zaoferowania, chociażby w formie dokładnej informacji na temat stanu lasów.

Jednak pomimo tych trudności, zaobserwować można również pozytywne zmiany w systemie planowania, wymieniając chociażby wzrost zainteresowania tematyką środowiskową instytucji wpływających na zagospodarowanie przestrzenne i planowanie czy też rozwój Systemu Informacji Przestrzennej dla obszarów Natura 2000.

Udział społeczeństwa w planowaniu i podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska jest w Polsce w początkowym stadium rozwoju. Podejście planistów do tego zagadnienia jest dość instrumentalne, co samo w sobie nie musi być zjawiskiem złym, lecz mimo wszystko, w kraju demokratycznym partycypacja społeczeństwa powinna również znaczyć coś dla rozwoju demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Sektor leśny do tej pory nie rozwinął żadnych mechanizmów zorganizowanego udziału społeczeństwa. Lasy w Polsce to tereny w dużym stopniu związane z ludźmi, zarówno jako źródło surowców, jak i miejsce rekreacji. Z dużym więc prawdopodobieństwem prędzej czy później potrzeba udziału społeczeństwa będzie zauważona i w sektorze leśnym. Powstałe w latach 90. ubiegłego wieku. Leśne Kompleksy Promocyjne (Rykowski 1997) miały między innymi na celu „uspołecznienie” gospodarki leśnej, jednak jak wynika z wywiadów, jedyny kontakt ze społeczeństwem przyjmuje formę edukacji i informacji.

Założenia demokracji deliberatywnej opartej na udziale społeczeństwa są względnie nowe i istnieje wiele problemów w ich wdrażaniu w praktyce. To może być szczególnie widoczne w krajach postkomunistycznych, gdzie rozwój procesów demokratycznych był przez wiele lat niemożliwy (Bernhard 1996).

Wyniki badania przedstawiają sytuację trzech sektorów w dwóch polskich województwach, nie mogą być więc traktowane jako reprezentatywne dla całej Polski. Jednak stanowią one wskazówkę co do tego, jakiego typu problemy mogą pojawiać się w planowaniu ochrony różnorodności biologicznej oraz w rozwoju demokracji deliberatywnej.

Ponieważ krajobrazy są skomplikowanymi systemami, złożonymi z wielu elementów oraz podlegającymi skomplikowanymi zależnościami, specjaliści zajmujący się planowaniem przestrzeni potrzebują wiedzy dotyczącej wielu dziedzin. Muszą też rozumieć masę zagadnień pozornie luźno związanych z tematem planowania przestrzennego. Na przykładzie kwestii ochrony różnorodności biologicznej widzimy, że nie zawsze ma to miejsce. W pracy planistów występuje wiele problemów i niedociągnięć, które uniemożliwiają efektywne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Krajobraz jest pojęciem bardzo szerokim, zawierającym wszelkie ważne dla planowania przestrzennego i planowania inwestycji zagadnienia. Oczywiście ochrona różnorodności biologicznej czy kwestia udziału społeczeństwa to tylko przykłady takich zagadnień. Ogólnie chodzi o to, by patrzeć na planowanie w sposób holistyczny (całościowy), biorąc pod uwagę różne aspekty, zarówno przyrodnicze, jak i społeczne, na odrębnych poziomach organizacji – lokalnym i regionalnym z uwzględnieniem kontekstu krajowego i międzynarodowego. Zagadnienia te mogą się różnić w zależności od danej sytuacji i kontekstu planistycznego. Wyzwaniem dla planistów jest identyfikacja problemów istotnych w danym przypadku. Podejście krajobrazowe, jako system łączący w sobie wiele aspektów przyrodniczych i społecznych, wydaje się być dobrym punktem wyjścia służącym edukacji przedstawicieli podmiotów planistycznych w różnych sektorach. Edukacja ta powinna mieć – moim zdaniem – na celu zrozumienie planowania w szerszej perspektywie niż obecna, zawężająca tę czynność do wydawania lokalnych decyzji.

Część I

**Teoretyczne aspekty
prowadzenia konsultacji społecznych**

Zarządzanie w ochronie środowiska

Rozwój naszego kraju w wielu dziedzinach, zwłaszcza w kwestii poprawy i wzrostu różnego rodzaju infrastruktury, jest na chwilę obecną zapóźniony w stosunku do tego, czym dysponują kraje Europy Zachodniej. Chcąc się rozwijać, Polska musi zatem inwestować w autostrady, drogi ekspresowe, obwodnice miast, mosty, lotniska, linie dla szybkich kolei, linie przesyłowe, gazociągi, oczyszczalnie ścieków czy zakłady utylizacji odpadów. Mamy obecnie ku temu ogromną szansę – w ciągu najbliższych lat do Polski będą docierać znaczne środki z budżetu UE z przeznaczeniem na budowę i modernizację infrastruktury. Mamy szansę dzięki temu wsparciu dołączyć do grona państw, które dziś traktujemy jako punkt odniesienia w kwestii stopnia rozwoju infrastruktury.

W powszechnej opinii polskiego społeczeństwa, autostrady, obwodnice, linie kolejowe, linie metra, lotniska, ale również oczyszczalnie ścieków oraz zakłady utylizacji odpadów, są inwestycjami niezwykle potrzebnymi, wręcz nieodzownymi dla prawidłowego rozwoju kraju, i istnieje szerokie poparcie dla realizacji zakrojonych na szeroką skalę programów inwestycyjnych. Niemniej jednak, gdy zaczyna się rozważać realizację konkretnej inwestycji nie zawsze społeczeństwo jest gotowe udzielić jej swojego poparcia i nie zawsze przedsięwzięcia, których realizacja jest istotna z punktu widzenia interesu państwa, regionu czy okolicy będzie przez wszystkich przyjmowana z otwartymi rękami. Pojawiają się wówczas pewne niechęci, sprzeciwy wobec planów inwestycyjnych, które czasem w istotny sposób zaburzają plany i harmonogram realizacji przedsięwzięcia.

Żeby zatem uniknąć tej nieprzyjemnej z punktu widzenia inwestora części realizacji inwestycji, jaką jest przekonanie różnych grup społecznych do zasadności i celowości danego przedsięwzięcia, niezbędne jest realizowanie go w zgodzie z pewnymi zasadami. Mowa tu o zasadach zarządzania w projekcie inwestycyjnym, których stosowanie powinno do-

prowadzić inwestora do osiągnięcia zamierzonego celu, a więc do zrealizowania przedsięwzięcia. Częścią tych zasad jest również uwzględnienie interesów środowiska, zarówno przyrodniczego, jak i społecznego.

W obecnych warunkach wszelkie jednostki są zmuszane do coraz ostrzejszych ograniczeń związanych z gospodarowaniem zasobami środowiska, co nie jest bez znaczenia dla procesów gospodarczych i gospodarki jako całości. Niezbędne staje się wobec tego wykształcenie pewnych mechanizmów zarządzania ochroną środowiska, a więc specjalizacji w menedżerskim podejściu do ochrony środowiska. W związku z powyższym, jednym z niezwykle istotnych elementów zarządzania procesem inwestycyjnym staje się zarządzanie ochroną środowiska, będące kompleksowym systemem działań, którego celem jest zapobieganie i minimalizowanie zagrożeń dla środowiska przyrodniczego i społecznego, związanych z realizowaną inwestycją. Działania te powinny wpisywać się w całość kształtu zarządzania projektem inwestycyjnym. Mechanizmy takie są kształtowane zarówno na szczeblu jednostek administracji rządowej i samorządowej, jak też na poziomie firm, przedsiębiorstw, zwłaszcza prowadzących działalność przemysłową, czy też w procesie rozwoju infrastruktury. A to w przypadku Polski może mieć obecnie szczególne znaczenie, przede wszystkim w obliczu zapowiadanych programów rozwoju sektorów transportu, energetyki, czy chociażby organizacji mistrzostw EURO 2012.

Plany dynamicznego rozwoju polskiej gospodarki i realizacja różnorodnych inwestycji infrastrukturalnych będą niewątpliwie budzić sprzeczności społeczne, w tym szczególnie lokalnych społeczności oraz organizacji pozarządowych, zwłaszcza organizacji ekologicznych. Realizacja zamierzeń inwestycyjnych wymaga zatem uwzględnienia czynnika społecznego i środowiskowego na etapie tworzenia strategii, planów czy programów związanych z rozwojem konkretnej branży lub konkretnych regionów. Niezbędne jest planowanie i prawidłowa realizacja programów konsultacji społecznych, uwzględnianie potrzeb wszystkich grup powiązanych z przygotowywanymi inwestycjami i podejmowanie w sposób kompleksowy działań ograniczających oddziaływanie realizowanych przedsięwzięć na środowisko. Ten **kompleksowy system działań opiera się na wykorzystaniu różnego rodzaju narzędzi, do których należą przede wszystkim instrumenty prawne, ekonomiczno-finansowe, marketingowe, analiza ryzyka czy też optymalizacja i systemy wspomaganie decyzji.**

Wśród instrumentów prawnych można wyróżnić różnego rodzaju akty prawne: konwencje międzynarodowe, dyrektywy Unii Europejskiej

oraz ustawy i rozporządzenia w prawie krajowym. Zalicza się do tego również akty prawa miejscowego. Nieco bardziej szczegółowo można powiedzieć, że do tego typu środków należeć będą m.in.: dostęp do informacji o środowisku, oceny oddziaływania na środowisko, decyzje i postanowienia, pozwolenia na korzystanie ze środowiska, czy też regulacje dotyczące sankcji cywilnych i karnych, związanych z naruszaniem przepisów dotyczących ochrony środowiska.

Szczególnie istotne będą tu normy związane z udziałem społeczeństwa w szeroko rozumianej ochronie środowiska. Przede wszystkim mowa tu o dostępie społeczeństwa do informacji o środowisku, o udziale społeczeństwa w procesach związanych z konsultacjami społecznymi prowadzonymi przed realizacją inwestycji, zmianami legislacyjnymi dotyczącymi danego regionu i jego ochrony, jak również o procedurze ocen oddziaływania na środowisko. Określone ramy prawne zobowiązują zarówno inwestorów, jak i organy administracji do prowadzenia procesów inwestycyjnych, zmian legislacyjnych w taki sposób, aby zapewnić udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska. Jest to równoznaczne z postulatem realizacji inwestycji w zgodzie z zasadami demokracji środowiskowej, która wywodzi się z ogólnych zasad demokracji, zastosowanych do zagadnień związanych z inwestycjami i ekologią.

Społeczeństwo ma więc prawo do aktywnego uczestniczenia w procesach inwestycyjnych, mogących oddziaływać na środowisko, w decyzjach dotyczących tego środowiska oraz w procesach rozstrzygania sporów z tym związanych. Szerokie ramy ku temu tworzą:

- regulacje międzynarodowe, w tym konwencje ratyfikowane przez RP
- dyrektywy UE
- akty prawa krajowego

Przepisy te zobowiązują organy administracji do zapewnienia obywatelom aktywnego, rzeczywistego i swobodnego dostępu do udziału w procesach decyzyjnych, do uczestniczenia w kreowaniu i realizowaniu polityki inwestycyjnej. Administracja jest zobowiązana więc do szerokiego informowania społeczeństwa i zachęcania go do udziału w procesach inwestycyjnych.

Jednym z najważniejszych dokumentów regulujących dostęp do informacji oraz współdecydowanie zamieszkałej na tym terenie ludności jest tzw. Konwencja z Aarhus. Podstawę przyjęcia tej Konwencji stanowiły jednak dwa inne dokumenty, z których pierwszy to Deklaracja Sztokholmska z 1972 roku, drugi zaś to Deklaracja z Rio de Janeiro z 1992 roku.

Najważniejsze zapisy owych dokumentów znalazły swoje odzwierciedlenie w sporządzonej 25 czerwca 1998 roku w Aarhus w Danii konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Celem Konwencji jest zapewnienie obecnym i przyszłym pokoleniom prawa do życia w środowisku odpowiednim dla zdrowia ludzi, co ma zagwarantować realizację zapisów. Konwencja z Aarhus reguluje następujące kwestie:

- dostęp społeczeństwa do informacji dotyczących środowiska,
- obowiązki państwa w zakresie zbierania i rozpowszechniania informacji dotyczących środowiska,
- udział społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących konkretnych przedsięwzięć, prowadzenia polityki środowiskowej oraz procesu legislacyjnego w zakresie ochrony środowiska,
- dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Konwencja wprowadziła zasadę, że wszelkie decyzje dotyczące środowiska muszą być konsultowane ze społeczeństwem. Co więcej, musi to być rzeczywisty udział w tym procesie, a więc taki, który zapewni społeczeństwu wyczerpującą informację o podejmowanych decyzjach oraz możliwość faktycznego wpływania na decyzje dotyczące środowiska. Wobec tego dostatecznie długi musi być czas, który zapewni po pierwsze odpowiednią wiedzę o planowanej inwestycji, jak również umożliwi przygotowanie się do udziału w procesie podejmowania decyzji, w tym do zgłoszenia uwag i wniosków związanych z planowanym przedsięwzięciem. Realny wpływ na decyzję ma zapewnić przede wszystkim umożliwienie społeczeństwu włączenie się do procesu decyzyjnego na takim etapie, na którym nic jeszcze nie jest przesądzone, a więc gdy wszystkie potencjalne rozwiązania są jeszcze możliwe. Tam, gdzie będzie to zasadne, postulaty zgłoszone w wyniku udziału społeczeństwa, powinny zostać uwzględnione. Konwencja wymaga również, aby informacja o inwestycji była skuteczna. Wobec powyższego musi gwarantować rzeczywiste powiadomienie społeczności o planowanej inwestycji.

Ze względu na fakt, że odpowiednio wczesne rozpoczęcie informowania społeczeństwa o planowanych działaniach niewątpliwie zwiększa skuteczność poinformowania ogółu ludności, Konwencja wskazuje na zasadność zachęcania przez państwa-sygnatariuszy porozumienia, aby inwestorzy planujący realizację przedsięwzięć brali na siebie część wy-mogów związanych m.in. z informowaniem społeczeństwa.

Przystąpienie Wspólnoty Europejskiej do Konwencji z Aarhus pociągnęło za sobą konieczność dostosowania prawa wspólnotowego i krajowego do jej postanowień, co wymagało nowelizacji niektórych istniejących i wydania nowych aktów prawnych. Wśród najważniejszych zmian należy wyróżnić 2 dyrektywy, mające istotne znaczenie dla stosowania prawa krajowego:

- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska,
- Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska.

W polskim porządku prawnym w ogólności kwestie dostępu do informacji o środowisku reguluje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, wskazująca, że „(...) Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska (...)” oraz zapewniająca prawo do składania petycji, wniosków i skarg. Dostęp do każdej informacji będącej informacją publiczną zapewnia z kolei Ustawa z 6 dnia września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001, Nr 112, poz. 1198).

3 października 2008 roku uchwalona została Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Ustawa, która weszła w życie 15 listopada 2008 roku, określa zasady i tryb postępowania w sprawach:

- udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
- udziału społeczeństwa w ochronie środowiska,
- ocen oddziaływania na środowisko,
- transgranicznego oddziaływania na środowisko,
- określenie właściwych organów w przedmiotowych kwestiach.

Ustawa wskazuje, że organy administracji są obowiązane do udostępniania każdemu informacji o środowisku i jego ochronie, znajdujących się w ich posiadaniu lub które są dla nich przeznaczone. Podmiot, który pragnie uzyskać informację o środowisku nie jest ponadto zobowiązany do tłumaczenia się do jakich celów informacja ta jest mu potrzebna. Potrzebne dane powinny zostać udostępnione bez zbędnej zwłoki, a więc w ciągu miesiąca od otrzymania wniosku, i w miarę możliwości we wskazanej formie. Ustawa gwarantuje społeczeństwu również prawo do wnoszenia uwag i wniosków w związku z toczącym się postępowaniem. Organ właściwy do wydania decyzji w sprawie rozważanego przedsięwzięcia podaje do publicznej wiadomości informacje m.in. o:

- przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- możliwości zapoznania się z dokumentacją dotyczącą przedmiotowej sprawy,
- możliwości wnoszenia uwag i wniosków,
- sposobie i miejscu ich składania oraz 21-dniowym terminie na ich złożenie,

Ponadto, organ ów może przeprowadzić otwartą dla społeczeństwa rozprawę administracyjną. Po rozpatrzeniu uwag i wniosków instytucja informuje o tym, w jaki sposób zgłoszone uwagi i wnioski zostały wzięte pod uwagę oraz jak zostały one uwzględnione. Postępowanie kończy się wydaniem decyzji oraz jej podaniem do publicznej wiadomości.

Należy zwrócić uwagę na uprawnienia organizacji ekologicznych, które, powołując się na swoje cele statutowe, mają prawo uczestniczyć w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, na prawach strony. Mają również prawo do wniesienia odwołania od wydanej decyzji, również jeśli dana organizacja nie brała udziału we wcześniejszych etapach postępowania. Podobnie przysługuje jej skarga do sądu administracyjnego. Jest to niewątpliwie bardzo ważna broń w rękach organizacji ekologicznych, ale może to być również skuteczne narzędzie blokowania, a przynajmniej opóźniania realizacji wielu ważnych inwestycji infrastrukturalnych.

Drugą ważną grupę narzędzi zarządzania ochroną środowiska stanowią instrumenty ekonomiczno-finansowe, wśród których warto wyróżnić: opłaty ekologiczne, kary ekologiczne, ulgi, zwolnienia i zróżnicowania podatkowe, subwencje, opłaty produktowe i depozytowe oraz system handlu uprawnieniami do emisji.

Opłaty ekologiczne są podstawowym narzędziem ochrony środowiska i są ponoszone przez podmioty korzystające ze środowiska nawet w sytuacji, gdy te działają zgodnie ze wszystkimi wymogami prawnymi. Są one bowiem formą zapłaty za wykorzystanie zasobów środowiska, za korzystanie z dóbr środowiskowych, za wprowadzanie zmian w środowisku czy też za emitowanie do środowiska różnego rodzaju substancji. Z jednej więc strony opłaty ekologiczne pełnią funkcję zapłaty za wykorzystywanie zasobów środowiska, z drugiej natomiast służą ograniczaniu nadmiernego jego wykorzystywania. Kary ekologiczne ustalone zostały natomiast dla wszystkich ponadnormatywnych emisji zanieczyszczeń. W przeciwieństwie do opłat ekologicznych, które obciążają koszty produkcji, kary są uiszczane z dochodu po opodatkowaniu, stąd są one in-

strumentem o silniejszym oddziaływaniu. Zarówno opłaty, jak i kary ekologiczne, w odpowiednio przyjętych proporcjach zasilają budżety gmin, powiatów oraz wojewódzkich, a także Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW).

Ulgi i zwolnienia podatkowe z tytułu działań na rzecz ochrony środowiska obejmują m.in. zwolnienia i ulgi w podatku dochodowym, w podatku od towarów i usług (VAT) i w podatku akcyzowym, zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków, budowli i gruntów związanych z ochroną środowiska, a także zwolnienia z podatku rolnego i leśnego.

Z kolei subwencje, których elementem są również ulgi i zwolnienia podatkowe, mogą przyjmować także postać dofinansowania przedsięwzięć o charakterze proekologicznym, które są realizowane przede wszystkim ze środków funduszy ekologicznych. Obejmują one:

- dotacje z NFOŚiGW i funduszy wojewódzkich oraz budżetów powiatowych i gminnych (środki na subwencje pochodzą z wpływów z opłat i kar ekologicznych),
- dotacje z innych funduszy ekologicznych,
- niskooprocentowane pożyczki z NFOŚiGW oraz funduszy wojewódzkich,
- kredyty preferencyjne udzielane przez BOŚ i inne banki, którym NFOŚiGW lub fundusze wojewódzkie zwracają różnicę między oprocentowaniem preferencyjnym i komercyjnym,
- możliwość częściowego umorzenia pożyczek udzielonych przez NFOŚiGW lub fundusze wojewódzkie, pod warunkiem terminowej realizacji zadań o charakterze proekologicznym i osiągnięcia planowanych efektów.

Obecnie znaczących środków na działania pro środowiskowe dostarczają różnego rodzaju fundusze Unii Europejskiej, w tym Fundusz Spójności i fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa). W ramach tych funduszy realizowane są zarówno projekty inwestycyjne, mające na celu ochronę środowiska, ale również programy, w których nacisk kładziony jest na badania naukowe z dziedziny ochrony środowiska (np. 7 Program Ramowy).

Inicjatywy w dziedzinie ochrony środowiska realizowane mogą być co prawda ze wszystkich funduszy strukturalnych, jednak dominującą rolę odgrywa EFRR. Wsparcie pochodzi również z pozaunijnych instrumentów finansowych, m.in. z Mechanizmu Finansowego Euro-

pejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego.

Kolejnym elementem są opłaty produktowe i depozytowe. Poprzez opłatę produktową rozumie się obciążenie finansowe nakładane na produkty szkodliwe dla środowiska w fazie produkcji, konsumpcji lub składowania, charakteryzujące się rozproszonym sposobem konsumpcji, powodujące relatywnie niewielkie szkody środowiskowe w fazie pojedynczego zużycia (produkcyjnego i/lub konsumpcyjnego), jednak wywołujące istotne zagrożenie dla środowiska jeśli chodzi o zużycie całościowe. Opłata depozytowa natomiast nakładana jest na produkty o relatywnie wysokim oddziaływaniu na środowisko, nawet podczas jednostkowego zużycia. Należności te podlegają zwrotowi w momencie przekazania produktu do recyklingu, neutralizacji lub właściwego pod względem ekologicznym składowania poprodukcyjnego lub pokonsumpcyjnego.

Ostatnim wyróżnionym instrumentem ekonomiczno-finansowym jest system handlu uprawnieniami do emisji. Handel pozwoleniami na emisję uważany jest za jeden z najbardziej rynkowych instrumentów polityki ekologicznej. Stanowi alternatywę dla dominującego dotąd w krajach UE podejścia nakazowo-kontrolnego, polegającego na określaniu dopuszczalnych wielkości emisji dla każdej instalacji przemysłowej. W krajach Unii zaczęto w sposób kompleksowy wdrażać system handlu emisjami 1 stycznia 2005 roku, przy czym wcześniej Dania (w 2001 roku) i Wielka Brytania (w 2002 roku) wdrożyły własne, wewnętrzne systemy.

Do końca roku 2007 trwała pierwsza, wstępna faza funkcjonowania systemu, zaś od 1 stycznia 2008 roku rozpoczął się drugi okres rozliczeniowy, który potrwa do końca 2012 roku i jest obowiązkowy dla pięciu sektorów (dla zakładów powyżej określonych progów mocy czy poziomów produkcji):

- elektroenergetyki i ciepłownictwa,
- rafinerii ropy naftowej,
- hutnictwa żelaza i stali,
- sektora papierniczego,
- sektora produkcji materiałów budowlanych

Dzięki funkcjonowaniu systemu zakłady o relatywnie niskich kosztach redukcji emisji mogą inwestować w dodatkowe ograniczenia emisji, dzięki czemu będą miały nadmiar uprawnień w stosunku do własnych potrzeb. Nadmiar ten mogą sprzedać podmiotom o wyższych kosztach redukcji. Cena uprawnień odzwierciedlać będzie cenę rynkową, która wyznaczana jest przez całkowity popyt i podaż, i będzie ona niższa niż poten-

cialne kary za nadmierną emisję zanieczyszczeń. Z uwagi na możliwość wymiany uprawnień pomiędzy poszczególnymi państwami UE, rynkowa cena uprawnień wyrażać będzie relacje pomiędzy popytem a podażą na całym rynku wspólnotowym. W Polsce podaż przewyższa popyt na uprawnienia, a ponieważ w skali całej UE popyt na uprawnienia będzie większy niż w Polsce, polskim przedsiębiorstwom będzie się opłacać inwestować w redukcję emisji, aby zarabiać na sprzedaży nadliczbowych uprawnień.

Obecnie nie możemy w zasadzie sprawnie funkcjonować i konkurować na rynku bez odpowiednich służb marketingowych. Wzrastająca świadomość ekologiczna społeczeństwa powoduje, że ludzie zaczynają coraz większą wagę przywiązywać do kwestii związanych z ekologią i ochroną środowiska. Tę świadomość wykorzystują również coraz częściej w decyzjach finansowych – niekiedy wolą zakupić produkt co prawda droższy, ale za to spełniający pewne standardy, wyprodukowany z zastosowaniem substancji o niewielkim wpływie na środowisko, uprawiany bez stosowania sztucznych nawozów, niegenerujący zbędnych odpadów w procesie produkcji i konsumpcji itd.

Podmioty gospodarcze zaczęły dostrzegać, że świadomość społeczna w tym zakresie nie jest bez znaczenia dla ich pozycji. Chcąc utrzymać swoją pozycję na rynku dostrzegły, że nie mogą być przez społeczeństwo postrzegane jako niedbające o stan środowiska. Poczuly niejako presję społeczną i zaczęły modyfikować swoje strategie marketingowe, jak również tzw. brandowanie produktów, w taki sposób, aby pokazać, że dbałość o stan środowiska jest dla nich ważny.

Wzrost zainteresowania społeczeństwa sprawami ochrony środowiska, ekologii, spowodował wykształcenie się nowego typu marketingu – marketingu ekologicznego, zwanego w skrócie ekomarketingiem. W skrócie można powiedzieć, że jest to taki proces zarządzania, który jest odpowiedzialny za przewidywanie i zaspokajanie potrzeb konsumentów, przywiązujących dużą wagę do kwestii ochrony środowiska naturalnego. Pod naciskiem społeczeństwa przedsiębiorcy modyfikują zatem swoje strategie marketingowe, żeby pokazać proekologiczny charakter.

Wymienione narzędzia będą niezbędne do rozważenia podczas budowania systemu zarządzania ochroną środowiska w przedsiębiorstwie czy w jednostkach administracyjnych. Wśród niezbędnych elementów takiego systemu powinny znaleźć się:

- Zdiagnozowanie obecnej sytuacji w zakresie spełniania zobowiązań dotyczących ochrony środowiska i problemów z tym związanych oraz

dokonanie względnie obiektywnej oceny obecnie funkcjonującego systemu zarządzania ochroną środowiska.

- Rozważenie rozwiązań technicznych i organizacyjnych, jakie powinny zostać zastosowane, aby ograniczyć oddziaływanie analizowanej jednostki na środowisko.
- Określenie i scharakteryzowanie instrumentów zarządzania ochroną środowiska, które będą wykorzystywane.
- Ustalenie sposobu współpracy z partnerami biznesowymi, administracją rządową i samorządową, społeczeństwem, organizacjami pozarządowymi, w tym zwłaszcza pozarządowymi organizacjami ekologicznymi i innymi podmiotami zainteresowanymi działaniami naszej jednostki w obszarze ochrony środowiska.
- Określenie źródeł finansowania działań.
- Analiza SWOT.
- Wizja rozwoju organizacji, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów ochrony środowiska.
- Wyznaczenie krótko- i długoterminowych celów działania.
- Zdefiniowanie zadań.
- Scharakteryzowanie sposobu organizacji systemu.
- Określenie harmonogramu i kosztów wdrażania systemu.
- Sposoby monitorowania efektów funkcjonowania systemu.

Analiza wielokryterialna

Jednym z często stosowanych narzędzi, zwłaszcza w kontekście wyboru wariantu dużej inwestycji infrastrukturalnej, jest analiza wielokryterialna (AWK), będąca wsparciem procesu decyzyjnego zarówno na etapie podejmowania decyzji przez inwestora o wyborze wariantu, który będzie przez niego preferowany, jak też na etapie decyzji wydawanych przez organ administracji, w celu zweryfikowania optymalności rozważanych wariantów z punktu widzenia przyjętych kryteriów oceny.

Formalnie rzecz biorąc, w analizie wielokryterialnej poszukuje się optymalnego (w sensie Pareto) uszeregowania wariantów realizacji przedsięwzięcia, obliczając dla każdego z nich miary zależne od zbioru ważonych wartości kryteriów, takiego samego dla wszystkich wariantów. Analiza ta służy więc ocenie zbioru wariantów rozważanego przedsięwzięcia, przy uwzględnieniu istotnych dla tej oceny kryteriów, z których każdemu przypisywane są pewne wagi odzwierciedlające preferencje poszczególnych grup zainteresowanych przedmiotową inwestycją.

Inwestor zatem, przystępując do realizacji przedsięwzięcia i korzystając z metody AWK, może dokonać wstępnej selekcji wariantów, przede wszystkim tych, których wybór nie jest oczywisty z punktu widzenia ekspertów, osób podejmujących decyzję, lub grup społecznych zainteresowanych postępowaniem. Jeśli któryś z rozważanych wariantów z oczywistych względów nie ma szans na powstanie, włączenie go do dalszych analiz byłoby nieuzasadnione zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i nakładu pracy związanej z analizą wielowariantową. Pełna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko powinna natomiast zostać zrealizowana w przypadku następujących wariantów:

- preferowanego przez inwestora,
- racjonalnego wariantu alternatywnego,
- najkorzystniejszego z punktu widzenia środowiska.

Na względzie należy mieć fakt, iż wariantowanie odbywa się na różnych płaszczyznach i tak też należy je wykonywać. Zatem można brać pod uwagę warianty: lokalizacyjne (np. usytuowanie elektrowni; trasa przebiegu autostrady), organizacyjne (np. zwiększenie przepustowości układu drogowo-ulicznego w centralnej części miasta lub też wprowadzenie ograniczeń w ruchu indywidualnym i wzmocnienie transportu publicznego; prowadzenie prac w systemie 2-zmianowym lub w systemie 3-zmianowym; budowa autostrady płatnej czy bezpłatnej; bezpłatny czy odpłatny odbiór posegregowanych odpadów z gospodarstw domowych) czy techniczne (np. warianty konstrukcyjne linii metra: w tunelu, na estakadzie czy w wykopie; warianty technologii budowy tunelu: tarczą TBM, metodami górniczymi czy metodą odkrywkową).

Dokonanie oceny oddziaływania wariantu na środowisko wymaga ustalenia zbioru kryteriów. Kryteria te posłużą do oszacowania wpływu poszczególnych wariantów na różne elementy środowiska oraz umożliwią porównanie wariantów między sobą, dzięki temu, że każdy wariant zostanie oceniony pod względem każdego kryterium. Warunkuje to oczywiście konieczność ustalenia jednolitego zbioru kryteriów dla oceny wszystkich wariantów. Pod uwagę będą brane kryteria środowiska przyrodniczego i społecznego, jak również aspekty ekonomiczne i techniczne, które niejednokrotnie mogą być kryteriami decydującymi o wyborze danego wariantu, zwłaszcza z punktu widzenia inwestora.

Równowo w trakcie ustalania zbioru potencjalnych wariantów przedsięwzięcia, jak i podczas ustalania kryteriów, według których warianty te zostaną poddane ocenie, powinny uczestniczyć grupy zainteresowane danym przedsięwzięciem. W miarę możliwości zatem grupy interesariuszy

szy, mimo zazwyczaj sprzecznych lub konkurencyjnych interesów związanych z planowaną inwestycją, powinny w drodze konsensusu ustalić zbiór kryteriów dla oceny wariantów inwestycji. W przypadku szczególnie skomplikowanych, czy kontrowersyjnych inwestycji, ustalenia takie można poczynić w formie spotkania o charakterze „okrągłego stołu”, skupiającego przedstawicieli delegowanych przez wszystkie zainteresowane kręgi i prowadzonego przez niezależnego moderatora.

W razie braku takiej możliwości, pod uwagę może zostać wzięty nadmiarowy, z punktu widzenia każdej z grup zainteresowanych, zbiór kryteriów. Kryteria natomiast, które przez konkretną grupę postrzegane będą jako nieistotne lub mogące wpływać na wybór wariantu innego niż przez nią preferowany, zostaną odpowiednio nisko ocenione na etapie ustalania preferencji w zakresie kryteriów oceny wariantów.

W dalszym etapie, w oparciu przede wszystkim o metody ilościowe (analityczne lub eksperckie), obliczane są lub szacowane wartości poszczególnych kryteriów dla każdego z wariantów.

Etapem poprzedzającym wykonanie obliczeń zmierzających do podjęcia decyzji o wyborze wariantu preferowanego jest określenie preferencji. W zakresie kryteriów oceny wariantu swoje preferencje powinny przedstawić wszystkie grupy zainteresowane daną inwestycją, a więc grupy obawiające się o naruszenie ich interesów wskutek powstania określonego przedsięwzięcia oraz środowiska mające ważny interes w realizacji danej inwestycji. Jako że kryteria są zwykle podzielone na grupy, osobno badane są preferencje odnośnie grup kryteriów i poszczególnych kryteriów.

W celu eliminacji problemów wynikających z faktu, iż wagi kryteriów podane przez poszczególne grupy zainteresowane (tzw. wagi surowe) nie odpowiadają faktycznym preferencjom oraz że liczebność kryteriów jednostkowych w poszczególnych grupach kryteriów jest zwykle różna, wagi są poddawane transformacji (poprzez przemnożenie wagi surowej przez wagę przypisaną grupie kryteriów, do której należy dane kryterium jednostkowe, a następnie podzielenie uzyskanego iloczynu przez sumę wag w danej grupie kryteriów). Dzięki transformacji możliwe jest obliczenie wartości odzwierciedlających preferencje w stosunku do każdego z wariantów, zwykle poprzez obliczenie sumy ważonej iloczynu poszczególnych kryteriów jednostkowych (po transformacji) i wartości danego kryterium w danym wariantcie.

Wyniki przeprowadzonej w ten sposób operacji dla poszczególnych wariantów realizacji przedsięwzięcia kończą się zbudowaniem ich usze-

regowania od wariantu o najwyższej wartości sumy ważonej do najniższej. Wariant o najwyższej wartości sumy ważonej jest wariantem preferowanym, a więc najbardziej pożądanym. Jeśli przedstawiony sposób postępowania przeprowadzi się przy uwzględnieniu preferencji każdej z grup zainteresowanych podejmowaną decyzją, otrzyma się uszeregowanie wariantów właściwe dla danej grupy. Dla administratora publicznego wyniki takich analiz mogą stanowić znaczne wsparcie procesu decyzyjnego.

Programy promocyjno-konsultacyjne w realizacji inwestycji infrastrukturalnych

Regulacje międzynarodowe, dyrektywy europejskie oraz prawo krajowe tworzą szerokie ramy dla zapewnienia aktywnego udziału społeczeństwa w procedurach administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym. Po podpisaniu Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (25 czerwca 1998 roku) w Aarhus, zwanej zwyczajowo Konwencją z Aarhus, wydano szereg aktów prawa wspólnotowego dostosowujących prawo unijne i krajowe do regulacji konwencyjnej. Wspólnota Europejska ratyfikowała Konwencję z Aarhus 17 lutego 2005 roku. Ratyfikowała ją również też Polska (31 grudnia 2001 roku), a jej tekst został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 2003 roku (Dz.U. Nr 78 poz. 706). Oznacza to, że – zgodnie z art. 91 Konstytucji RP – stanowi ona część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana. Kolejne regulacje prawne (opisane m.in. w rozdziale „Zarządzanie w ochronie środowiska”) są konsekwencjami Konwencji z Aarhus, której przypisuje się rolę szczególną ze względu na to, że „(...) mniej dotyczy ona samej ochrony środowiska, bardziej natomiast prawa człowieka do czystego środowiska” (Jendrośka 2002, s. 4) oraz dostępności informacji. Celem tego artykułu jest przedstawienie podstawowych metod przydatnych do realizacji regulacji konwencyjnej i demokracji środowiskowej, rozumianej jako demokracja dla środowiska społeczno-ekologicznego.

Głównym narzędziem do stosowania prawa są tzw. programy promocyjno-konsultacyjne, potocznie wśród inwestorów nazywane „konsultacjami”, w istocie jednak skupiające się często na organizowaniu w przeważającej części działań promocyjnych i informacyjnych.

Zanim zostaną przedstawione etapy przeprowadzania tych programów w celu realizacji inwestycji, warto wspomnieć o demokracji deliberatywnej, która jest jednym z „ideologicznych filarów” dla konsulta-

cji społecznych. Zgodnie z ideą deliberacji, sfera publiczna winna być miejscem, gdzie opinia publiczna może być swobodnie przeobrażana w drodze nieograniczonej dyskusji i wymiany poglądów oraz pełnej wolności słowa. Jürgen Habermas, autor teorii działania komunikacyjnego, zakłada minimum chęci oponentów (lub ich przedstawicieli) do dyskusji oraz dążenie do porozumienia. Aby do tego doszło, muszą być spełnione warunki idealnej sytuacji komunikacyjnej, w której 1) wszyscy mają jednakową szansę wypowiedzenia się w sprawie, 2) nikt nie może zostać wykluczony, 3) uczestnicy muszą mówić to, co myślą i 4) nie ma wobec komunikacji żadnego przymusu (Habermas 2004, s. 38). Habermas przyjmuje również, że taka demokracja prowadzi do racjonalności praktycznej – czyli polityki argumentów i rozumnej bezstronności. Deliberacja jest więc rozumiana jako otwarta komunikacja oparta na wiedzy podmiotów i zaangażowanym argumentowaniu stron konfliktu. Jej celem jest – poprzez konstruktywną krytykę – dojście do porozumienia obywateli. Demokracja deliberatywna jest to zatem demokracja, która zakłada wyjście ponad podziały indywidualnych sporów i partykularnych korzyści na rzecz poczucia wspólnej solidarności i współtworzenia dobra publicznego. Powyższa perspektywa jest iście teoretyczna i być może nieco utopijna, jednak ukazuje określony wzór (ideał), jaki ma przyswiecać demokracji.

Jeśli sfera publiczna w demokracji jest miejscem dysput i rozważań, mających na celu osiągnięcie racjonalnego konsensusu, to poważnym wyzwaniem jest proces informowania i budowania zaufania (atmosfery konstruktywnych sporów). Wobec wielu planowanych i realizowanych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce w najbliższych latach, programy promocyjno-konsultacyjne mają spełniać rolę narzędzi do angażowania społeczeństwa w demokratyczny proces decyzyjny. Oczywiście organy administracji nie mogą w żaden sposób zobowiązać ludzi do udziału obywatelskiego. Należy jednak pamiętać, że przepisy prawa nakładają na administrację obowiązek nie tylko biernego zapewnienia obywatelom udziału, ale także aktywnego informowania społeczeństwa i nakłaniania jego członków do angażowania się w te procedury. Z tej perspektywy wywieszenie zawiadomienia o konsultacjach społecznych na końcu korytarza w urzędzie lub zamieszczenie praktycznie niewidocznego ogłoszenia w gazecie jest oczywiście zupełnie niewystarczające.

Obecnie w polskim prawie obowiązek przeprowadzania konsultacji leży po stronie decydenta. Jednak art. 6 ust. 5 Konwencji z Aarhus głosi, iż organ administracji powinien zachęcać przyszłych wnioskodawców,

aby jeszcze przed złożeniem wniosku o pozwolenie na podjęcie decyzji w sprawie inwestycji mającej wpływ na środowisko, rozpoznali zasięg zainteresowanej społeczności, rozpoczęli dyskusję i udzielili informacji dotyczących celów planowanego przedsięwzięcia. Z treści tego przepisu nie wynika co prawda, aby organ mógł uzależnić wydanie decyzji od przeprowadzenia tego rodzaju działań przez wnioskodawcę, ale powinien udzielić mu wszelkiej pomocy w przypadku wczesnego rozpoczęcia procesu. Ze względu na formalne zobowiązania decydenta, który zwykle nie ma ani środków, ani zasobów (czasowych, ludzkich) do realizacji pełnego i rzetelnego programu promocyjnego w 21 dni roboczych, warto częściowo „przerzucić” odpowiedzialność za te działania na inwestora. W przypadku dużych przedsięwzięć konsultacje realizowane fakultatywnie przez inwestora mogą być rozpoczęte znacznie wcześniej, w celu minimalizacji problemów dalszego procesu inwestycyjnego. Charakterystyka dwóch typów konsultacji jest przedstawiona w tabeli poniżej – w praktyce mogą to być uzupełniające się działania dwóch podmiotów, z których konsultacje inwestora są zwykle dużo bardziej rozbudowane, rozciągnięte w czasie i efektywne.

Tabela 1. Dwa typy konsultacji społecznych

Konsultacje podejmującego decyzje	Konsultacje inwestora (nieobowiązkowe)
<ul style="list-style-type: none"> • formalna procedura • wynika z przepisów prawa • jeden z dalszych etapów procesu inwestycyjnego • trwa 21 dni • konsultowanie w celu podjęcia formalnej decyzji 	<ul style="list-style-type: none"> • zakres działań zależy od inwestora • wynikają z „dobrej woli” inwestora, ale coraz częściej z konieczności • prowadzone na każdym etapie realizacji inwestycji • dostarczanie kompleksowej informacji z wyprzedzeniem • konsultowanie w celu wyboru optymalnych rozwiązań (dopóki wszystkie opcje są otwarte)

Tabela 1. Dwa typy konsultacji społecznych

Źródło: na podstawie materiałów z wykładów prowadzonych przez Katarzynę Iwińską i Andrzeja Kraszewskiego w ramach zajęć „Konflikty ekologiczne i negocjacje” na Wydziale Inżynierii Środowiska PW w latach 2003-2010.

Dzięki wstępnemu przygotowaniu informacji i przeprowadzeniu rozpoznania społecznego, późniejsze procedury realizacji programu konsultacyjnego są znacznie łatwiejsze. Z doświadczeń wynika też, że wczesna

diagnoza zainteresowanych stron i społeczności lokalnej skraca proces przygotowania inwestycji do realizacji i powoduje mniejszą liczbę konfliktów wokół przedsięwzięcia. Powinno się zatem szczególnie zwracać uwagę na odpowiednio wcześniej zaplanowany udział opinii publicznej, na którą składają się przede wszystkim mieszkańcy terenów, na których ma powstać inwestycja, pozarządowe organizacje ekologiczne, sponsorzy, różne lokalne grupy interesu oraz lokalne władze samorządowe (jeśli nie występują w roli podejmującego decyzję). Według prawa, stroną przy planowaniu inwestycji infrastrukturalnej może być każdy, kto wyrazi zainteresowanie realizacją przedsięwzięcia, dlatego proces informowania powinien być dość szeroki. Konsultacje społeczne są jedną z form włączania zainteresowanych grup społecznych do procesu decyzyjnego. Uważane są przez niektórych za „zło konieczne”, ponieważ powodują ujawnienie jawnych i niekiedy potencjalnych konfliktów. Ich celem jest jednak nie tylko diagnoza konfliktów, co m.in. poznanie stopnia akceptacji (braku akceptacji) społecznej oraz – gdzie to możliwe – deliberacyjna współpraca nad projektami danej inwestycji.

Niektóre sposoby na rozwiązywanie konfliktów ze środowiskiem społecznym

Inwestycja infrastrukturalna ma dobroczynne znaczenie w skali miasta, regionu czy kraju, ale lokalnie może pogarszać warunki egzystencji i powodować poczucie zagrożenia. Fakty mogą stwierdzać, że emisje z komina spalarni nie są groźne dla zdrowia człowieka, lecz lokalna społeczność może myśleć inaczej. Niezbędne są więc drożne kanały komunikacyjne pomiędzy inwestorem, gdy ten dokonuje odpowiednich analiz, a grupami społecznymi których dotyczy sprawa. Im lepsza komunikacja i im wcześniej ustanowiona, tym mniejsze pole konfliktu, gdy przyjdzie do konsultacji społecznych dokonywanych z mocy prawa przez podejmującego decyzję.

Zainteresowane grupy społeczne (na przykładzie spalarni):

- **BENEFICJENCI:** ci, którzy skorzystają z przedsięwzięcia infrastrukturalnego (ogół mieszkańców miasta i okolic, którzy będą mieli tani i efektywny system zagospodarowania odpadów, którego elementem jest zakład termicznej utylizacji).
- **POSZKODOWANI:** ci, którzy uznają, że ich interes jest zagrożony w wyniku realizacji przedsięwzięcia (np. mieszkańcy dzielnicy, w której zakład termicznej utylizacji będzie zlokalizowany). Zwykle większość z nich będzie również należeć do beneficjentów.

- **INTERWENIENCI:** ci, którzy zdecydują się na udział w konsultacjach, w programie uczestnictwa i ew. w proteście. Niektórzy z nich nie należą do poszkodowanych.

Dobrze jest, w celu przygotowania projektu programu konsultacyjnego, zrobić tzw. mapę konfliktów, w której szczegółowo opisuje się zainteresowane grupy dla konkretnej inwestycji i wariantu lokalizacji (więcej na ten temat w rozdziale „Komunikacja społeczna w sytuacjach konfliktowych”).

Ze względu na problematykę ochrony środowiska społecznego i przyrodniczego, w literaturze przedstawia się obecnie rozróżnienie na lokalne konflikty społeczne, które cechują się nieregularnymi protestami (o różnym nasileniu) mieszkańców w danej społeczności przeciwko lokalizacji określonych obiektów w ich bezpośrednim otoczeniu:

- **Syndrom NIMBY** (Not In My Back Yard, „nie na moim podwórku”) dotyczy sytuacji, kiedy grupy mieszkańców danego terenu protestują przeciw lokalizacji jakiegoś obiektu w swoim sąsiedztwie. Wynika on z rozpoznania przez określone grupy zagrożenia własnych interesów, jednak nie zawsze dotyczy to rzeczywistej ochrony środowiska, bowiem częstą (choć nie zawsze główną) charakterystyką tzw. NIMBY’sty jest sprzeciw wobec danej lokalizacji, podczas gdy jednocześnie wyraża on zgodę na tę inwestycję w innym miejscu. Nie zawsze zatem syndrom NIMBY obejmuje inwestycje, które są uznawane za szkodliwe lub niebezpieczne; mogą być po prostu negatywnie oceniane w danej lokalizacji (sąsiedztwie) (por. Matczak 2005). W tego rodzaju konfliktach mamy zwykle do czynienia z konkretnymi poszkodowanymi w różnym stopniu osobami, które albo chcą uzgodnić warunki danej inwestycji, albo reprezentują ideologiczne lub partykularne interesy, które nie są możliwe do negocjacji.
- **Syndrom LULU** (Locally Unacceptable Land Use, „niechciane przez społeczność zagospodarowanie terenu”) to rodzaj wariantu NIMBY, który charakteryzuje się ogólnym pozytywnym stosunkiem do danej inwestycji („tak, chcemy obwodnicy miasta...”) i wiąże się ze zbiorowym sprzeciwem w stosunku do inwestycji zlokalizowanej gdziekolwiek w okolicy („...ale wszyscy mieszkańcy są zgodni, że taka droga nie może przebiegać tutaj”). Syndrom ten jest o tyle bardziej kłopotliwy od NIMBY, że obejmuje znaczną grupę zorganizowanej społeczności lokalnej, która może w sposób rzeczywisty zablokować (lub wydłużyć) realizację danej inwestycji.
- **Syndrom BANANA** (Built Absolutely Nothing, Anywhere Near Anything, „nie buduj absolutnie nic, nigdzie i w pobliżu niczego”)

powstaje wtedy, gdy mamy do czynienia z całkowitą niezgodą i odrzuceniem danego rodzaju planu rozwoju i inwestycji. Wynika to przede wszystkim z obawy o negatywny wpływ na środowisko lub/i ze względów ideologicznych.

Można powiedzieć, że syndrom BANANA, jako konflikt wynikający z różnic wartości i ideologii, jest bardzo trudny do negocjowania (lub wręcz niemożliwy), natomiast konflikty NIMBY i LULU są powszechne i powinny być wcześniej diagnozowane, aby jak najszybciej na nie reagować. Jednym z zabiegów mogących zniwelować syndrom LULU jest pełne poznanie społeczności lokalnej w celu stwierdzenia, czy rzeczywiście mamy do czynienia z protestem całej społeczności lokalnej, czy też chodzi o kilka grup interesów, które mają większą siłę przebicia. Jeśli dobrze zdiagnozujemy sytuację i poznamy charakterystykę danej społeczności, jesteśmy w stanie zamienić konflikt LULU (gdzie jest pełny sprzeciw mieszkańców) na syndrom NIMBY, w którym negocjujemy określone problemy/kwestie z wybranymi grupami protestujących.

Poza przygotowaniem programu promocyjno-konsultacyjnego ze względu na zainteresowane grupy społeczne i potencjalne konflikty, warto pamiętać o kilku podstawowych wskazówkach radzenia sobie z protestami społecznymi wynikającymi z syndromu NIMBY i LULU:

- zadbanie o szeroki udział interesariuszy i działaczy społecznych;
- zaangażowanie liderów społeczności lokalnych,
- zdobycie poparcia mediów i polityków,
- poznanie społeczności lokalnej tak, aby przewidywać trudności w ramach normalnej działalności związanej z projektem,
- ujawnianie korzyści dla lokalnej społeczności,
- zadbanie o przejrzystość działań wszystkich stron, szczególnie inwestora i administracji,
- pilnowanie procesu podejmowania decyzji – decyzje powinny być wspólne, protestujący nie mogą mieć poczucia, że dzieje się coś za ich plecami.

Należy zdać sobie sprawę, że w realizacji inwestycji infrastrukturalnych konflikty między środowiskiem społecznym a środowiskiem przyrodniczym (ściślej: reprezentującymi go grupami przyrodników i ekologów) są w istocie nieuniknione i powinny być traktowane jako stałe elementy w ramach planowania i realizacji inwestycji oraz procesu konsultacyjnego. Dlatego w pierwszej kolejności trzeba wykluczyć szereg podstawowych zaniedbań, które są związane z obserwowanymi obecnie konfliktami przy przestrzeganiu zasad zrównoważonego rozwoju:

- istotne błędy w projekcie inwestycji lekceważące zasady ochrony środowiska,;
- brak informacji o inwestycji (albo informacje przekazywane w bardzo „pokrętny sposób”, np. celowe umieszczanie informacji tam, gdzie nie są one zbyt widoczne),
- opóźnianie przekazywania informacji i danych dotyczących inwestycji („im później się dowiedzą, ty mniej będzie dymu”),
- wiara, że ciche uzyskanie wymaganych uzgodnień i pozwoleń daje jakiegokolwiek gwarancje na rozpoczęcie budowy i że będzie ona mogła być kontynuowana „za wszelką cenę”,
- niedoceniające determinacji strony społecznej w dochodzeniu swych praw,
- próba „unieszkodliwienia” najbardziej zawziętych, np. poprzez propozycję pracy (tymczasowej lub stałej) dla wybranych grup, osób,
- przecenianie roli gminy lub władz lokalnych, z którymi stosunkowo szybko można się dogadać (w przypadku konfliktu, stają oni jednak zwykle po stronie lokalnej społeczności albo przedłużają proces podejmowania decyzji tak, aby nie doszło do ujawnienia konfliktu interesów),
- uzyskania „po cichu” wymaganych zezwoleń i rozpoczęcie budowy mimo protestów,
- nieznanostwo lokalnych układów i gry interesów.

Konflikty dotyczące inwestycji infrastrukturalnych są zwykle trudnymi procesami, w których społeczność może nie tylko wyrazić sprzeciw wobec danej lokalizacji, ale może także zakwestionować legalność władzy oraz sposób jej sprawowania i podziału dóbr. Każda metoda, jaką podejmie decydent, powinna mieć wsparcie polityczne i instytucjonalne oraz ramy prawne regulujące zasady działania wszystkich stron. Najlepiej jest jeśli podejmujący decyzje, reprezentujący powagę Państwa, przyjmuje rolę neutralną i nie jest stroną konfliktu. W przeciwnym wypadku, warto do procesu negocjacji lub rozwiązywania sporu zatrudnić niezależnego facilitatora lub mediatora (zależnie od eskalacji i złożoności konfliktu).

Niekiedy decydent ma do wyboru metody, jakie zastosuje wobec zainteresowanej społeczności i ujawnionych konfliktów. Metoda autorytarna może być stosowana wtedy, gdy ustawy prawne umożliwiają władzom podejmowanie decyzji lokalizacyjnych bez uwzględniania opinii społeczeństwa (ew. przy pozornym braniu jej pod uwagę). Metoda ekonomiczna zakłada zastosowanie rekompensat finansowych i niefinansowych, mających „wynagrodzić” lokalnej społeczności (a niekiedy i sąsiednim gmi-

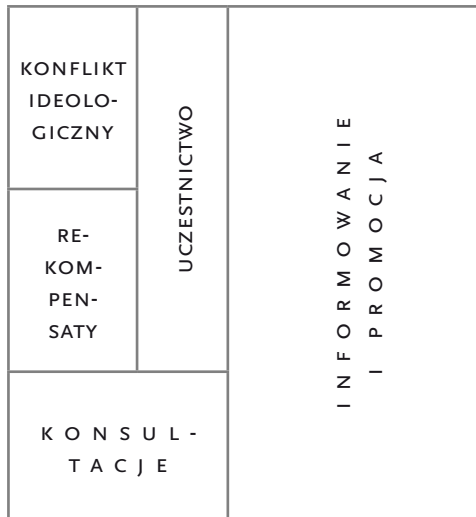
nom, objętym skutkami działalności inwestycji) poniesione straty. Stawki rekompensat bywają ustalone z góry, ale niekiedy (także w przypadku niematerialnego odszkodowania) wchodzi w grę zastosowanie negocjacji lub mediacji.

Obecnie w Europie Zachodniej i w USA najbardziej popularnym sposobem na konflikty są metody partycypacyjne, nazywane również „deliberacyjnym modelem podejmowania decyzji” lub „modelem: konsultuj – uwzględniaj – modyfikuj – buduj”. Programy konsultacji społecznych są właśnie realizowane w myśl tej idei, ponieważ głównym ich celem jest dążenie do szerszej dobrowolnej akceptacji inwestycji przez społeczeństwo, poprzez lepsze jego informowanie, szerszą konsultację, zapewnienie mu udziału w procesie planowania i projektowania inwestycji.

Program promocyjno-konsultacyjny

Pierwszy etap przeprowadzania programów promocyjno-konsultacyjnych składa się z działań edukacyjnych, informacyjnych i promocyjnych, niezbędnych przy rozpoczynaniu planowania jakichkolwiek inwestycji. Drugi krok to działania konsultacyjne, skłaniające do dwukierunkowej wymiany myśli, opinii, pytań i zastrzeżeń.

Rysunek 1. Etapy programu konsultacji społecznych



Źródło: ibidem.

Trzeci etap, zarezerwowany już dla węższej grupy przede wszystkim osób poszkodowanych, to tzw. program uczestnictwa, podczas którego współpracuje się z interwenientami przy modyfikacji projektu i negocjuje się rekompensaty z poszkodowanymi.

W ramach pierwszego etapu warto poinformować prasę, radio i telewizję. Skuteczne są lokalne gazety (dzielnicowe, osiedlowe), które docierają do miejscowej ludności, kampania informacyjna powinna dochodzić także do beneficjentów danego przedsięwzięcia, dlatego warto wykorzystać również tytuły o szerszym zasięgu.

Ludzie mogą nie znać wielu założeń technicznych, mogą nie rozumieć wpływów i konsekwencji wynikających z danej inwestycji i lokalizacji, ale mają pełne prawo nie tylko do poznania warunków (także technologicznych) przedsięwzięcia i planowanych jego wariantów (możliwych do modyfikacji), jak i – w niektórych przypadkach – do niezbędnej informacji uzasadniającej, że nie ma lepszej lokalizacji i technologii realizacji przedsięwzięcia, niż to, które proponuje inwestor, lub też, co się uczyni, by zminimalizować oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko przyrodnicze, na zdrowie ludzi i na warunki ich egzystencji.

Przekazywane informacje o inwestycji powinny być napisane językiem nietechnicznym o objętości 10-15 stron tak, by nawet niewykształceni w danym zakresie ludzie mogli zrozumieć podstawowy przekaz. Dla mediów i społeczności lokalnych wymagane jest krótkie streszczenie raportu oceny oddziaływania na środowisko (OOS) również w języku niespecjalistycznym. Warto przygotować materiały w różnych formach: od krótkich kilkustronicowych i obrazkowych folderów, poprzez średniej wielkości opracowania nietechniczne, aż po rozbudowane raporty i ekspertyzy dla osób, które mają czas, ochotę i kompetencje do analizy wszystkich danych. Wszystkie materiały powinny być dostępne nie tylko na stronach internetowych (np. stronie informującej o inwestycji), ale także w miejscach publicznych (np. w urzędzie gminy, domu kultury, itp). Nie warto ukrywać żadnych materiałów i opracowań! Pakiet informacyjny jest po to, aby nie tylko podzielić się naszymi danymi, ale także aby przygotować „grunt” wzajemnego zaufania i potencjalnej kooperacji między zainteresowanymi stronami. Poza tym, konsekwencje złapania na kłamstwie albo próbie utajenia danych mogą być bardziej niekorzystne dla inwestycji, niż same treści wynikające z dokumentacji.

Często stosowaną metodą są tzw. zebrania informacyjne organizowane w miejscowościach, gdzie ma być zlokalizowane przedsięwzięcie.

Należy jednak zawsze najpierw zastanowić się nad ich skutecznością. Warto organizować takie spotkania, aby przedstawić założenia projektu samorządom, organizacjom pozarządowym, radom osiedli, komitetom mieszkańców i mediom (w postaci oddzielnych konferencji prasowych). Natomiast nie są one zwykle efektywne w formie tzw. zebrań wiejskich organizowanych przez komitet protestacyjny – często kończą się awanturą i nie ma mowy o jakiegokolwiek dyskusji. Próby wystąpień ekspertów są przeważnie przerywane i zagłuszane, a przemowy interwencji są obliczone na obecność prasy.

Etap promocji inwestycji i informacji jest procesem ciągłym i nie można go zaniechać na kolejnych etapach programu konsultacji. W przypadku dużych inwestycji warto zatrudnić wyspecjalizowane agencje PR oraz współpracować z rzecznikami prasowymi (np. inwestora), aby materiały informacyjno-promocyjne były przygotowane profesjonalnie. Informowanie i edukowanie powinno trwać długo, najlepiej przez cały okres przygotowania inwestycji.

Kolejnym etapem są konsultacje ze społecznościami lokalnymi i z ekologicznymi organizacjami pozarządowymi. Polegają one na spotkaniach i rozmowach z poszczególnymi grupami interesów. Rozpoczyna się zwykle od rozmów z lokalnymi władzami, następnie organizuje się spotkania z przedstawicielami komitetów protestacyjnych albo grupami „niezadowolonych” i „niepewnych”. Aby dobrze poznać różne grupy, warto zastosować różne metody badawcze (badanie opinii publicznej). Wyniki prawidłowo przeprowadzonych badań, na przykład za pomocą wywiadu kwestionariuszowego, przez agencje badawcze dają rzeczywisty obraz rozmiaru konfliktu, który niekiedy bywa zniekształcony przez media i hałaśliwą grupę protestujących. Bardzo ważnym elementem tej fazy jest stworzenie zainteresowanym grupom społecznym licznych i efektywnych działających sposobów wyrażania opinii o proponowanych rozwiązaniach projektowych poprzez np. punkty konsultacyjno-informacyjne, infolinię (obsługiwaną przez wykwalifikowanego pracownika zdolnego odpowiadać na pytania interwencji) czy klasyczną i elektroniczną pocztę. W przypadku inwestycji w dużych miastach, bardzo dobrą formą konsultacji okazują się fora dyskusyjne związane z artykułami o projekcie, publikowanymi w dziennikach stołecznych.

Do konsultacji należy zapraszać imiennie największe krajowe organizacje ekologiczne, w tym te, wyspecjalizowane w zagadnieniach, których dotyczy projekt. Skuteczną formą są konferencje, zebrania, tzw. okrągły stół, czyli spotkanie przedstawicieli trzech najważniejszych stron: inwe-

stora, strony społecznej i strony reprezentującej nurt ekologiczny itp. Należy prosić o przekazanie uwag i propozycji na piśmie, rozważyć je i udzielić odpowiedzi. Dobre wyniki daje włączenie w jakiejś formie tych wybranych organizacji do procesu przygotowania inwestycji. Trzeba jednak uważać na różne sposoby wyłudzenia wynagrodzeń za współpracę różnych grup ekologów czy społeczności lokalnych. Takie działanie miałyby jednoznacznie wydźwięk korupcyjny i mogłyby być zakwalifikowane przez przeciwników inwestycji jako tzw. eko-haracz.

W każdym programie konsultacji społecznych po prawidłowo wykonanej kampanii informacyjnej i po odbytych konsultacjach pozostaje jeszcze grupa interwenientów, którzy uznają swój interes za zagrożony. Dlatego ostatnim etapem jest włączanie do współpracy przy projekcie interwenientów lub ich przedstawicieli. W ramach tego programu tworzy się możliwości:

- dodatkowych konsultacji i uzgadniania elementów projektu mających wpływ na środowisko (społeczne i przyrodnicze),
- uzgadniania środków zmniejszających niekorzystne oddziaływanie,
- negocjowania rekompensat, jakie mogą przysługiwać interwenientom z tytułu udokumentowanych lub przynajmniej prawdopodobnych strat, które w ich środowisku lub w ich majątku może spowodować realizacja elementów projektu,
- inicjowania dodatkowych badań, które pomogą ustalić rzeczywistą wielkość oddziaływania inwestycji na środowisko.

Z osobami które mogą ponieść bezpośrednie straty należy ustalić wysokość należnych im rekompensat finansowych lub zadośćuczynienia w innej formie (może to być np. zapewnienie pomieszczenia zastępczego na działalność handlową na czas budowy).

Do programu negocjowanych odszkodowań warto włączyć takie elementy, które są pożytkiem dla dobra wspólnego na terenach, na których zamierza się realizować inwestycję – rozbudowa lokalnej infrastruktury (np. drogowej, rekreacyjnej, wodociągów i kanalizacji, itp.) bywa dla większości społeczności lokalnej dodatkowym motywatorem do przyspieszenia zakończenia negocjacji między najbardziej upartymi stronami (jednostkami walczącymi o partykularne interesy). Wpisuje się to również w realizację tzw. umowy społecznej, która może zawierać propozycje udziału zainteresowanych grup społecznych w przygotowaniu inwestycji, oferując również szereg profitów. Daje ona dobre i konkretne argumenty lokalnym liderom, że efektywnie działają oni na rzecz lokalnej społeczności i powoduje z ich strony chęć współpracy z projektem.

Wybrane skuteczne narzędzia stosowane w kolejnych etapach programu konsultacyjnego są przedstawione w poniższej tabeli (gwiazdkami zaznaczono ich największą efektywność).

Tabela 2. Skuteczność wybranych technik w programach konsultacji społecznych oznaczona liczbą gwiazdek

Techniki	Informowanie	Konsultowanie	Uczestnictwo
Materiały drukowane: broszury, biuletyny/pakiety informacyjne	**		
Wystawy i ekspozyty	**	*	
Bezpośrednie przesyłki	*		
Wykorzystanie mediów: prasa, radio i telewizja	***		
Konferencje prasowe	*		
Wkłádki do gazet	**	*	
Newslettery, strony internetowe	***		
Reklama w mediach lokalnych	*		
Publiczne sesje: sprawozdania na konkretny temat	**		
Punkty konsultacyjno-informacyjne	**	*	
Wizyty studyjne, zwiedzanie obiektu	**		
Spotkania, dyskusje	**	*	
Telefon informacyjny (infolinia)	*	*	
Badania opinii publicznej	*	**	
Wywiady z kluczowymi osobami	*	**	*
Seminaria, focusy	*	***	
Spotkania w dużych grupach	**	**	*
Konferencje	**	***	*
Grupa doradcza: spotkania w podgrupach	*	*	***
Burza mózgów	*	*	***
Gry symulacyjne	**	*	**
Arbitraż	*	**	**
Negocjacje	**	*	**

Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie procesem konsultacji

Zarządzanie programem konsultacji społecznych to ustrukturyzowany i zorganizowany proces, który należy traktować jak projekt składający się z kolejnych etapów działań ukierunkowanych na wczesne przekazanie wiedzy dotyczącej inwestycji, poznanie wszystkich zainteresowanych stron, rozpoznanie potencjalnych problemów oraz ustanowienie zasad współpracy i uczestnictwa w procesie projektowania przedsięwzięcia. Najlepiej jest, aby program konsultacji był realizowany przez zespół (np. dwóch instytucji: inwestora i decydenta) pod kierownictwem menedżera projektu. Należy pamiętać, że im wcześniej organizuje się konsultacje, tym większa szansa na realizację inwestycji!

Tabela 3. Minimalny czas prowadzenia programu promocyjno-konsultacyjnego dla danych inwestycji

Inwestycja	Orientacyjny czas trwania programu
Elektrownia jądrowa	36 m-cy
Obwodnica autostradowa	24 m-ce
Spalarnia odpadów	12 m-cy
Wielkomiejskie składowisko odpadów	12 m-cy
Wielkomiejska oczyszczalnia ścieków	12 m-cy
Rozbudowa portu lotniczego	8 m-cy
Rurociąg o dużej średnicy, linia 400 kV	odcinkami, 6 m-cy

Źródło: na podstawie materiałów z wykładów prowadzonych przez Katarzynę Iwińską i Andrzeja Kraszewskiego w ramach zajęć „Konflikty ekologiczne i negocjacje” na Wydziale Inżynierii Środowiska PW w latach 2003-2010.

Profesjonalnie zrealizowane programy promocyjno-konsultacyjne dają szansę nie tylko na spełnienie wymogów prawa i realizację inwestycji w zakładanym harmonogramie, ale też możliwość uwzględnienia zgłaszanych postulatów na etapie, kiedy wszystkie alternatywne realizacje inwestycji są jeszcze dostępne. Ponadto, wśród korzyści konsultacji warto wymienić umożliwienie zainteresowanym społecznościom wpływu na kształt inwestycji, ulepszenie projektu dzięki rozpatrzeniu uwag zainteresowanych społeczności i obniżenie negatywnych emocji, poprzez budowanie społecznych zasad konsensu w drodze deliberacji.

Podsumowując, programy promocyjno-konsultacyjne są ważnym narzędziem niwelowania różnic i doprowadzania do pełnego lub częściowego porozumienia.

Najważniejsze skutki dobrze przeprowadzonych konsultacji społecznych to realne modyfikacje projektu w celu odnalezienia rozwiązania możliwego do zaakceptowania przez zainteresowane strony, a gdzie to niemożliwe: przedstawienia dowodów, że proponowany przez inwestora wariant jest korzystniejszy lub przygotowania informacji, ekspertyz i argumentów, że wyrażane obawy społeczności lokalnych nie mają uzasadnienia lub są przesadzone.

Agnieszka Jastrzębska
Karolina Lignar-Paczocha

Komunikacja społeczna w sytuacjach konfliktowych

Pojęcie komunikacji obejmuje szerokie spektrum zagadnień od poziomu makro: strategicznych działań z zakresu komunikacji społecznej, w tym opracowania kampanii komunikacyjnych, określenia celów, grup docelowych i narzędzi komunikacyjnych, aż po skalę mikro, czyli komunikację interpersonalną. Ponieważ zarówno społeczny, jak i interpersonalny wymiar komunikacji jest nieodłącznym elementem procesu konsultacji społecznych, te dwa aspekty są przydatnymi umiejętnościami w sytuacjach konfliktowych w kontekście inwestycji infrastrukturalnych. Do celów niniejszej publikacji autorki wybrały zagadnienia, które wśród uczestników przeprowadzonych warsztatów wzbudziły największe zainteresowanie bądź też sprawiły najwięcej trudności: analizę otoczenia i potrzeby komunikacyjne oraz komunikację defensywną.

Analiza otoczenia i potrzeby komunikacyjne

W procesie komunikacji w sytuacjach około-inwestycyjnych, szczególnie w przypadku inwestycji infrastrukturalnych istotną częścią jest analiza otoczenia z punktu widzenia inwestora, otoczenia instytucjonalnego, politycznego i społecznego. Identyfikacja grup otoczenia to nieodłączny element, będący pierwszym krokiem planowania kampanii komunikacyjnej. Kolejnym etapem jest diagnoza potrzeb i celów komunikacyjnych poszczególnych grup oraz identyfikacja obszarów konfliktowych i strategii postępowania.

Prawidłowe i wnikliwe przeprowadzenie analizy otoczenia jest kluczowe dla powodzenia kampanii komunikacyjnej. Warto w tym miejscu przytoczyć definicję Public Relations zaproponowaną przez jednego z klasyków tej dziedziny, Sama Blacka (2001, s. 15), według którego jest to „funkcja zarządzania, która ustanawia i utrzymuje wzajemnie korzystne relacje z grupami otoczenia, od których zależy sukces lub klęska orga-

nizacji”. Ustalenie, które to grupy otoczenia są dla nas kluczowe jest nieodzownym postępowaniem osoby i organizacji planującej jakiegokolwiek działania komunikacyjne. Zadanie to powinno być pierwszym krokiem każdego działania komunikacyjnego, każdej inwestycji i każdej kampanii. Z pewnością będzie ono jednym z pierwszych działań, jakie podejmą konsultanci lub doradcy, jeżeli tylko zdecydujemy się na ich pomoc. Można jednak przeprowadzić taką analizę własnymi siłami. Oto propozycja schematu tworzenia analizy.

Przebieg analizy otoczenia składa się z czterech kroków: 1) przedstawienie grup otoczenia oraz wzajemnych relacji, 2) diagnoza potrzeb i określenie celów komunikacyjnych poszczególnych grup/jednostek, 3) identyfikacja kanałów i narzędzi komunikacji i 4) bilans mapowania.

Krok 1: przedstawienie grup otoczenia oraz wzajemnych relacji

- graficzne przedstawienie organizacji oraz grup otoczenia lub działających w nim jednostek, istotnych z punktu widzenia otoczenia. (np. współpracownicy, potencjalni beneficjenci, dziennikarze, organizacje ekologiczne, jednostki ustawodawcze i organy kontrolne, różne grupy będące częścią społeczności lokalnej, etc).
- określenie istotności poszczególnych grup, ich wpływ na organizację oraz jego siłę, pokazanie wzajemnych powiązań między poszczególnymi grupami.
- oznaczenie charakteru relacji powiązań pomiędzy poszczególnymi grupami; wyróżnienie tych, z którymi może dojść do konfliktów.

Krok 2: diagnoza potrzeb komunikacyjnych poszczególnych grup/jednostek

- określenie potrzeb komunikacyjnych poszczególnych grupy: Czego chcą się dowiedzieć, jakie informacje mogą być dla nich ważne i interesujące i z jakiego powodu?; Co chcemy przekazać poszczególnym grupom?

Krok 3: identyfikacja kanałów i narzędzi komunikacji

- ustalenie kanałów i narzędzi komunikacyjnych do kontaktu z poszczególnymi organizacjami.

Poniżej lista niektórych narzędzi wykorzystywanych w komunikacji społecznej:

- Tożsamość korporacyjna – nie tylko w świecie biznesu (logo, motto, hasło, ubiór, odpowiednie oznakowanie, itp.).

- Media i komunikacja z mediami tradycyjnymi; radio, telewizja, konferencja prasowa, notatki prasowe, publikacje w prasie specjalistycznej, publikacje w prasie lokalnej.
- Media elektroniczne: strona internetowa, forum internetowe, biuletyn elektroniczny.
- Wydawnictwa: foldery, mapy (szczególnie jeżeli chodzi o inwestycje komunikacyjne lub związane z terenami chronionymi), biuletyny informacyjne, ulotki, nalepki, albumy, komiksy.
- Środki audiowizualne: CD, DVD, Video.
- Reklama: co raz rzadsza ze względu na niską skuteczność i wysokie nakłady, dyskusyjna wiarygodność, ogromna ilość informacji przekazywanych tą drogą.
- Wystawy.
- Imprezy o charakterze publicznym i otwartym, które umożliwiają bezpośredni kontakt oraz niezapośredniczone relacje; wizyty edukacyjne, dni otwartych drzwi, itp.
- Metody bazujące na komunikacji bezpośredniej; punkt informacyjny, wizyty domowe, miejscowe biuro kontaktowe, mobilne punkty informacyjne.
- Metody o charakterze prywatnym, które bazują na komunikacji zapośredniczonej: rozsyłanie ulotek, poczta elektroniczna, elektroniczna skrzynka kontaktowa („skrzynka uwag”), telefon informacyjny.

Krok 4: bilans mapowania

– odpowiedź na pytania: na które z relacji mamy obecnie największy wpływ? Które z nich mają największy wpływ na nas? Jak to wpływa na naszą organizację? Z którymi z tych grup musimy koniecznie się komunikować, z którymi chcemy i lubimy? Jakimi zasobami obecnie dysponujemy, by komunikować się z poszczególnymi grupami otoczenia?

Potrzeby komunikacyjne

Dopiero gdy otoczenie jest już prawidłowo zmapowane (krok 1) i gdy dysponujemy szczegółową wiedzą na temat poszczególnych grup można przejść do kolejnych etapów tworzenia kampanii komunikacyjnej – identyfikacji potrzeb komunikacyjnych poszczególnych grup otoczenia oraz wyznaczenia celów komunikacji, jakimi będziemy się kierować w budowaniu przekazu do poszczególnych zaangażowanych społeczności.

Praktyczne doświadczenie pokazuje, iż podczas tworzenia strategii i kampanii komunikacyjnych najważniejsze i zarazem najtrudniejsze jest wyznaczenie własnych celów w tej dziedzinie oraz zdefiniowanie potrzeb komunikacyjnych otoczenia. Paradoksalnie potrzeby grup otoczenia oraz własne cele komunikacyjne są najczęściej mylone ze sobą, a ich identyfikacja lub rozróżnienie nastęrczała, także podczas prowadzonych przez autorki warsztatów, najwięcej trudności. Często bowiem, i uwaga ta dotyczy zarówno inwestorów, decydentów, jak i organizacji pozarządowych, strony konsultacji postrzegają otaczającą je rzeczywistość jedynie przez pryzmat własnego celu komunikacyjnego. Osłabienie decentracji poznawczej, bądź też jej niemal całkowity brak, tak charakterystyczny dla wysokiego stopnia zaangażowania w daną sprawę, sprawia, iż partykularny cel komunikacyjny przysłania potrzeby komunikacyjne pozostałych partnerów konsultacji.

Zapewne większość czytelników w tym momencie z oburzeniem zaprzeczy... a mimo to proponujemy przypomnieć sobie, jak często podczas analizowania otoczenia lub przygotowywania komunikatów padają słowa: „to jest nasza prawda i jej będziemy się trzymać” lub „co oni mogą chcieć usłyszeć, to oczywiście, że interesują ich jedynie informacje o korzyściach płynących z inwestycji”. Szczególnie łatwo zauważyć ten mechanizm, gdy przyjrzymy się komunikatom formułowanym z myślą o mieszkańcach terenów objętych rozbudową. Mylne jest założenie, iż mieszkańcy są grupą homogeniczną, o zbliżonych oczekiwaniach – wręcz przeciwnie, mogą dzielić się na kilka społeczności o często sprzecznych interesach. Oddzielnym zagadnieniem jest kwestia budowania wiarygodnego przekazu, który ze swojej definicji powinien obejmować rzetelną informację, a nie jedynie komunikatu opartego na danych korzystnych dla nadawcy.

Przyjrzyjmy się, zatem różnicom definicyjnym: cele komunikacji najłatwiej zidentyfikować odpowiadając na pytanie, jaki komunikat, chcemy przekazać danej grupie otoczenia. Podczas gdy potrzeby komunikacyjne można określić, odpowiadając na pytania: czego dana grupa chce się od nas dowiedzieć i jakie dane są dla tejsze grupy otoczenia najistotniejsze informacje w kontekście inwestycji. To przykład prostych pytań kontrolnych, które łatwo pozwolą zweryfikować, na ile trafnie konstruujemy przekaz. Pamiętając o tych pytaniach będziemy w stanie dość łatwo zidentyfikować obawy poszczególnych społeczności zaangażowanych. Przykładowym celem komunikacyjnym inwestora może być informacja o bezpieczeństwie inwestycji lub przekazanie

rzetelnej wiedzy odnośnie ryzyka lub utrudnień dla mieszkańców, jakie może ona nieść za sobą.

Pominięcie etapu zdefiniowania potrzeb komunikacyjnych poszczególnych elementów otoczenia może mieć zgubny wpływ na cały proces komunikacji. Może się bowiem okazać, że myśląc i działając jedynie przez pryzmat własnego celu, zbudowaliśmy przekaz, który w minimalnym stopniu, o ile w ogóle, budzi zainteresowanie i zaufanie najważniejszych dla nas stron inwestycji. Może też dojść do tego, iż w skutek nieumiejętnie zbudowanego przekazu, postrzeganego przez otoczenie jako, na przykład, informacja stronnicza i niekompletna, nasze intencje nie zostały prawidłowo odczytane lub nasze działania pozostają niezauważone.

Cele komunikacyjne stron, podobnie jak i potrzeby komunikacyjne otoczenia, mogą ulegać zmianie i modyfikacji. Warto o tym pamiętać, jak i o przytoczonych wyżej pytaniach kontrolnych, które powinny towarzyszyć nam podczas weryfikacji przekazów. Zarówno tych wysyłanych, jak i przez nas odbieranych.

Komunikacja defensywna

Wymiar relacji interpersonalnych ma ogromne znaczenie dla stworzenia skutecznego przekazu komunikacyjnego. Efektywne komunikowanie zakłada analizę otoczenia, diagnozę potrzeb komunikacyjnych grup społecznych oraz jednostek. Kiedy spojrzymy na komunikację z bliska, z perspektywy mikro to zobaczymy konkretne osoby, intencje, komunikaty, sposób ich przekazu, odbioru i interpretacji.

Sytuacje związane z inwestycjami infrastrukturalnymi pociągają za sobą spotkania osób reprezentujących różne grupy interesów (inwestorów, przedstawicieli organizacji pozarządowych, samorządów, mieszkańców). Jest to bardzo podatny grunt do zaistnienia sytuacji spornych i konfliktowych oraz nasilenia działań czynników zakłócających przekaz między stronami komunikacji. Spotkania informacyjne i konsultacyjne są często traktowane jako możliwość konfrontacji poglądów i stanowisk, wyrażenia własnych żalów i niezadowolenia, a nie jako próba osiągnięcia konstruktywnego porozumienia. Sytuacji tej nie pomagają defensywne postawy zajmowane przez strony. Zachowania defensywne przejawiają się, gdy jednostka interpretuje sytuację jako zagrożenie.

Możemy tu mówić o sytuacji w szerszym kontekście, kiedy postrzegamy plany inwestycyjne jako zagrożenie naszego spokoju, ciszy, dostępu

do dotychczasowych przywilejów, jak też o konkretnym zdarzeniu, spotkaniu, rozmowie, gdy odbieramy określone stwierdzenia i zwroty jako atak na naszą osobę. Dla przykładu, wyobraźmy sobie sytuację spotkania konsultacyjnego i uczestniczącą w nim kobietę, która mówi: „Te konsultacje są bezsensowne”. Takie stwierdzenie, będące komunikatem obronnym, może w bardzo łatwy sposób uruchomić lawinę podejrzeń i reakcję: „Co chciałaby mi Pani zarzucić?” zamiast konstruktywnego stwierdzenia, np. „Co można zrobić, aby te konsultacje były sensowne i wartościowe dla Pani?”. Innymi słowy gdy czujemy się zagrożeni – atakujemy. W miarę jak osoba staje się bardziej defensywna, maleje jej zdolność do prawidłowego postrzegania motywów, wartości i emocji nadawcy przekazu. Koncentruje się wtedy głównie na obronie, a nie na podtrzymaniu komunikacji i konstruktywnym rozwiązywaniu problemów.

Jack R. Gibb (1961) opisał niektóre typy zachowań, które wywołują u ludzi reakcje obronne/defensywne i hamują komunikowanie się. Zachowania obronne, które zakłócają proces komunikacji, można zneutralizować zachowaniami podtrzymującymi.

Wśród zachowań obronnych można wyróżnić wartościowanie. Przejawia się ono w wypowiedziach krytykujących i oceniających. Uogólnianie przez zwroty typu: zawsze, nigdy, wszyscy, np. „Wszyscy inwestorzy kłamią”. W podanym przykładzie oprócz uogólnienia oceniamy również osobę (w tym przypadku inwestora), a nie jej konkretne zachowanie. Pospieszne diagnozy, oceny innych czy oskarżenia nie sprzyjają osiągnięciu porozumienia. Opis w przeciwieństwie do wartościowania skupia się na udzielaniu rzeczowej informacji zwrotnej dotyczącej konkretnych zachowań. Jest relacjonowaniem obserwacji, a nie wydawaniem wyroków i ocen, np. „Jesteście Państwo zupełnie nieprzygotowani. Jak chcecie prowadzić projekt, skoro w materiałach są błędy” – takie stwierdzenie w wersji konstruktywnej mogłoby wyglądać: „Przedstawili Państwo obszerną dokumentację dotyczącą projektu. W rozdziale 3 w punkcie 2 jest nieścisłość polegająca na... Proszę o ponowną analizę dokumentu i wprowadzenie poprawek”.

Innym zachowaniem defensywnym jest kontrola i wyższość *versus* orientacja na problem i równość. W pierwszym przypadku nadawca komunikując gotowe rozwiązanie, pogląd, metodę, wyklucza słuchacza ze współpracy w definiowaniu wspólnego problemu i szukaniu rozwiązania. Często też manifestuje swoją wyższość i przewagę nad innymi pod względem władzy, pozycji, zdolności, intelektu, może również pouczać i moralizować. Różnice między stronami często są rzeczywiste (w sy-

tuacjach inwestycyjnych nierzadko inwestor czy urząd faktycznie ma instytucjonalną władzę), jednak kiedy komunikujący sprawia wrażenie, że nie przywiązuje do nich wagi wpływa na obniżenie poziomu defensywności. Orientacja na problem, chęć poszukiwania wspólnych rozwiązań, oddzielenie ludzi od problemu oraz stworzenie atmosfery szacunku i zaufania buduje relacje partnerskie i wspiera komunikację podtrzymującą.

W sytuacjach komunikacyjnych mogą nastąpić dwie możliwości zeknięcia się z zachowaniami obronnymi: możemy być ich autorami lub świadkami, czyli albo my sami przez interpretację sytuacji, jako nam zagrażającej, stosujemy komunikację defensywną, albo, pomimo najlepszego nastawienia i intencji, stajemy się odbiorcą komunikatu defensywnego i musimy na niego zareagować.

Pojawia się pytanie, jak radzić sobie z takimi sytuacjami?

W przypadku pierwszym pomoże nam autodiagnoza poczucia zagrożenia oraz zidentyfikowanie konkretnych zachowań obronnych, których możemy stać się autorami i zamiana ich na zachowania konstruktywne (podtrzymujące), wspierające komunikację. Eliminacja zachowań defensywnych ze swojej komunikacji wymaga przede wszystkim rozpoznania tych zachowań. Obserwacja własnego sposobu komunikowania i reakcji odbiorców jest podstawowym sposobem autodiagnozy zachowań defensywnych.

Warto również przygotować się do sytuacji, w której defensywne reakcje mogą zaistnieć. Nasze nastawienie ma tu ogromne znaczenie. Jeśli idziemy na spotkanie z oczekiwaniem konfrontacji, nieuniknionego konfliktu i agresywnej wymiany zdań, będziemy inaczej reagować niż idąc z nastawieniem ukierunkowanym na porozumienie i łagodzenie sporów. Dla uczestników przeprowadzonych warsztatów z komunikacji społecznej w sytuacjach konfliktowych szczególnie interesująca okazała się druga opisana sytuacja oraz opracowanie przykładów radzenia sobie z osobami komunikującymi się defensywnie.

W tym przypadku może nam pomóc wiedza o mechanizmie powstawania zachowań defensywnych, o tym, że biorą się one z poczucia zagrożenia. Kiedy komunikat obronny zostaje skierowany w naszą stronę, najskuteczniejszym sposobem jest powstrzymanie się od reakcji obronnej i zamiana stwierdzenia dokonującego oceny naszej osoby w odpowiedź skoncentrowaną na faktach.

Dla lepszego zobrazowania przyjrzyjmy się przykładowemu stwierdzeniu mogącemu się pojawić na spotkaniu informacyjnym lub konsul-

tacyjnym: "Wy mówicie to, co kazali wam w urzędzie", może pociągnąć za sobą spontaniczną reakcję: „Co Pan sugeruje, że kłamie?” lub „To nieprawda!”. To właśnie są siła komunikacji defensywnej, która automatycznie pociąga za sobą również takie komunikaty od drugiej strony, prowadząc do ciągu wzajemnych oskarżeń i ataków. Jak zatem zareagować w takiej sytuacji? Można zamienić ocenę w opinię, mówiąc: „Rozumiem, że takie jest Pana zdanie”, lub skoncentrować się na rzeczowym aspekcie wypowiedzi i potwierdzić: „Moja rolą jest przedstawienie Państwu stanowiska urzędu” (jeśli akurat jesteśmy urzędnikiem wypowiadającym się z ramienia urzędu). W rozpatrywaniu reakcji na zachowania defensywne warto pamiętać o okazaniu zrozumienia dla uczuć i zdania partnera rozmowy.

Podsumowując, komunikacja jest procesem, którego skuteczny przebieg wymaga zaangażowania wszystkich stron. Empatyczne wczucie się w sytuację, stany emocjonalne i potrzeby innych osób oraz zrozumienie innego punktu widzenia jest jednym z najważniejszych czynników, które przyczyniają się do tworzenia konstruktywnego dialogu. To właśnie te czynniki umożliwiają przeprowadzenie z powodzeniem mapowania otoczenia, z uwzględnieniem potrzeb komunikacyjnych drugiej strony bez sztywnego przywiązania wyłącznie do własnych celów komunikacyjnych. Przyczyniają się też do identyfikacji zachowań mogących wywołać reakcje obronne, eliminacji ich i budowania porozumienia przez stosowanie konstruktywnej komunikacji podtrzymującej.

Rozwiązywanie konfliktów i negocjacje

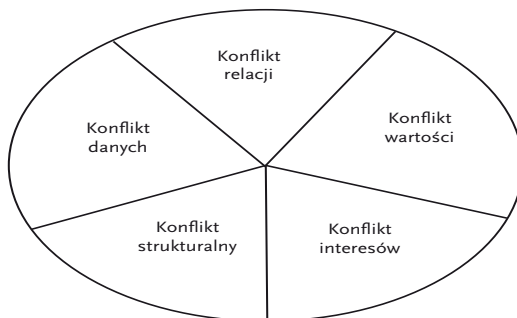
Konflikty są najczęściej postrzegane w negatywny sposób – jako walka lub rywalizacja. Emocje im towarzyszące także przeważnie bywają negatywne, jak choćby lęk, nienawiść, gniew, frustracja. Przyczyn różnorodnych sporów upatrujemy w różnicach między ludźmi, grupami, społecznościami. Różnice dotyczą wartości, poglądów i przekonań, celów, interesów, rywalizacji o zasoby materialne, terytorialne, o władzę i wpływy, a także o udowodnienie własnych racji. Skutki, jakich się najczęściej obawiamy, to eskalacja konfliktu, utrata nie tylko własności materialnych, ale także poczucia własnej wartości, godności i szacunku, jak również zakłóceń komunikacji czy w końcu zerwania relacji.

Warto jednak dostrzec możliwe pozytywy konfliktów: wskazanie słabych punktów, niedogodności i potrzebę zmian. Konflikt może być również szansą na wypracowanie nowych rozwiązań, lepszych sposobów komunikacji, kształtowania zachowań asertywnych. W efekcie może przynieść oczyszczenie relacji, poprawę sytuacji i kontaktów, zwiększać efektywność współdziałania. Antagonizm może sprzyjać rozwojowi i większej samoświadomości – zarówno w kwestii ogólnej wiedzy o postrzeganiu, sposobach i stylach reagowania, zniekształceniach poznawczych, jak i autodiagnozie.

Sytuacja konfliktowa to szansa na dostrzeżenie i zrozumienie konsekwencji indywidualnych zachowań, wzięcie większej odpowiedzialności za własne postępowanie.

Konstruktywne rozwiązywanie konfliktów wymaga zmiany postrzegania, potraktowania takich sytuacji jako problemów do rozwiązania, a nie jako zagrożeń. Dobrym narzędziem do analizy sytuacji konfliktowej jest zastosowanie schematu koła konfliktu autorstwa Christophera W. Moore'a (2009).

Rysunek 1. Koło konfliktu Moore'a



Źródło: Christopher W. Moore, *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 76.

Koło konfliktu przedstawia pięć aspektów pojawiających się w sytuacjach konfliktowych:

- Konflikt danych to sytuacja, gdzie istnieją problemy z dostępem do informacji, pojawiają się różnice w rozumieniu danych, trudności w ocenieniu ważności informacji itp. Sposobem na uniknięcie konfliktu danych jest pełny przekaz informacyjny oraz procedura sprawdzania (w toku dialogu) zrozumienia przekazywanych informacji.
- Konflikt strukturalny wynika ze struktury sytuacji: ograniczone zasoby lub też role, jakie pełnią osoby w instytucjach, grupie, organizacji, ograniczenia czasowe, przestrzeni, problemy techniczne, czynniki geograficzne, fizyczne lub środowiskowe mogą powodować destrukttywne zachowania i interakcje oparte na wrogości i agresji. Aby temu zapobiec, pierwszym krokiem jest zdefiniowanie i klarowne określenie indywidualnych celów oraz warunków zewnętrznych.
- Konflikt wartości dotyczy postaw braku zrozumienia i tolerancji dla wartości i norm innych stron, może odnosić się to do odmiennej interpretacji lub też stosowania innych reguł moralnych, które blokują możliwość dialogu. trzeba pamiętać o zasadzie, że wartości są nienegocjowalne: o nich się nie dyskutuje. Konieczne jest uświadomienie sobie, że każdy człowiek lub grupa ma prawo do własnych przekonań i wartości, oraz zaakceptowanie tego faktu. Spieranie się bowiem o wyższość własnych racji w zakresie wartości jest zwykle z góry skazane na niepowodzenie i nie prowadzi do porozumienia.

- Konflikt relacji jest związany z negatywnym stosunkiem do innych osób w danej relacji, może wynikać z nieokreślonych przedzałożeń, stereotypowego myślenia albo emocji, które powodują błędy postrzegania. Ponieważ ludzie różnią się między sobą, różnica postaw utrudnia im nawiązywanie przyjaznych stosunków i prowadzi do narastania konfliktów interpersonalnych. Formą zapobiegania jest wyłączenie trening własny i samodyscyplina przy spontanicznych reakcjach (takie umiejętności interpersonalne mogą być wyćwiczone np. poprzez treningi komunikacyjne i negocjacyjne).
- Konflikt interesów oznacza brak możliwości zrealizowania określonych dążeń i aspiracji, które skutkują konkurencją o zaspokojenie interesów (nie tylko materialnych). Jest to sytuacja, kiedy jednostki zabiegają o korzyści indywidualne typu materialnego, społecznego lub politycznego, a sytuacja ma tę właściwość, że pozwala na realizację interesu tylko jednej z ubiegających się stron.

Dochodzenie do osiągnięcia interesów (celów) jest skuteczne dzięki metodom rozwiązywania sporów, jak np. negocjacje czy facylitacje (o czym w kolejnym podrozdziale). Górna część koła to najczęściej skutki nawarstwionych konfliktów strukturalnych, konfliktów interesów, a także nieskutecznej komunikacji. Proces rozwiązywania konfliktu to stopniowe „oczyszczanie” problemu z konfliktów górnej części koła i „przechodzenie” do dolnej części – czyli dotarcie do źródła konfliktu – najczęściej dotyczącego interesów, potrzeb.

Koło konfliktu może być przydatne na każdym etapie zarządzania konfliktem, niezależnie od przyjętego sposobu jego rozwiązywania. Na etapie przygotowania do negocjacji czy mediacji warto zastanowić się, które z elementów koła konfliktu pojawiają się w danej sprawie, które są najsilniejsze, na jakim etapie konfliktu jesteśmy i co najważniejsze – co teraz możemy zrobić, jakie działania podjąć. Podczas procesu rozwiązywania konfliktu schemat ten powinien służyć analizie pojawiających się nowych elementów składowych, a „przechodzenie” przez kolejne części koła (na dół) – może być odzwierciedleniem zmian zachodzących podczas negocjacji.

Konflikt potencjalny, ukryty i jawny, czyli dynamika konfliktu

Struktura sytuacji lub zmiany tej struktury (np. inwestycja wprowadzająca zmiany w środowisku), wzajemnie zależne strony (np. szef-pracownik; przedsiębiorca-urzędnik-lokalna społeczność), stereotypowe postrzega-

nie ról społecznych (np. inwestor-ekolodzy), etykiety, nawyki – to sytuacja potencjalnego konfliktu. Znajdując się w takich okolicznościach, zdajemy sobie sprawę z zależności, przypuszczalnych trudności i spodziewamy się sporów. Możemy z dużym prawdopodobieństwem przewidywać pojawienie się takich sytuacji.

Wzorzec konfliktu według Mortona Deutscha to:

- Konflikt potencjalny – dwie lub więcej osób wzajemnie od siebie zależnych.
- Konflikt ukryty – spostrzeganie/odczuwanie niemożliwych do pogodzenia różnic i zagrożeń, i/lub potrzeb, i/lub zasobów, i/lub istotnych wartości.
- Konflikt jawny – podjęcie działania, aby sytuację tę zmienić. W wyniku tych działań konflikt ulega: eskalacji, rozwiązaniu lub złagodzeniu (Moore 2009, s.53).

Konflikt przeważnie występuje najpierw w formie ukrytej, kiedy strony już dostrzegają sprzeczności potrzeb, zasobów, wartości itp. Często w takiej sytuacji ludzie określani mianem niekonfliktowych starają się udawać, że wszystko jest w porządku, decydenci wymawiają się brakiem czasu, podwładni starają się przeczekać. Ci, którzy postrzegają sprzeczność interesów jako zagrożenie, na różne sposoby starają się ich nie zauważać, nie dopuszczają do otwartego konfliktu. Zamiast tego odwołują się, ignorują i deprecjonują sporne kwestie. Taka strategia często prowadzi do nagromadzenia negatywnych emocji, nawarstwienia problemów i w efekcie – do eskalacji konfliktu.

Kiedy pojawiają się reakcje, podejmujemy działania, a konflikt przechodzi w fazę jawną, czyli dążenie do zmiany sytuacji. Mogą to być zachowania rywalizacyjne (walka), dążenie do kompromisu albo wycofanie (rezygnacja). Można też doprowadzić do sytuacji, w której traktujemy konflikt jako problem do rozwiązania (wtedy następuje kooperacja).

Cykl konfliktu

W ciągu życia każdego człowieka poprzez osobiste doświadczenia i relacje z innymi ludźmi kształtują się postawy wobec świata, ludzi, siebie samego. Poczynając od dzieciństwa, poprzez kontakty rówieśnicze, potem środowisko zawodowe, relacje partnerskie i rodzinne, a kończąc na środowisku społeczno-kulturowym, w jakim żyjemy – to wszystko kształtuje nasze postawy. Te postawy wpływają na postrzeganie situa-

cji społecznych, także konfliktowych, co z kolei ma związek z reakcjami i podejmowanymi działaniami. Na tym etapie ma znaczenie również to, jak reaguje i zachowuje się druga strona. Zależnie od zachowań innych, sytuacje konfliktowe będą mieć różne konsekwencje.

Dość często uruchamia się mechanizm samospełniającej się przepowiedni – gdy konsekwencje konfliktu będą zgodne z oczekiwaniami, niestety często negatywnymi, to utrwalają się pewne postawy, nawyki i stereotypy.

Aby postawy mogły ulec zmianie, konieczne są zmiany na poziomie postrzegania i reagowania. Dzięki poszerzaniu wiedzy dotyczącej psychologicznych mechanizmów i zniekształceń poznawczych, można minimalizować ich wpływ na sposób, w jaki odbieramy zachowania innych osób. To z kolei może zadecydować o zmianie naszych reakcji, a więc także konsekwencje mogą być odmienne. W wyniku tych wszystkich kolejnych „zmian” mogą przeobrażać się postawy – zarówno nasze, jak i innych osób.

Jednostka i grupa w sytuacji konfliktowej

Zachowania i reakcje ludzi wobec innych osób, postrzeganie zjawisk i otoczenia jest zależne nie tylko od postaw. Owe reakcje są związane z procesami poznawczymi, zjawiskami badanymi i opisywanymi przez psychologów społecznych, którzy nazywają je zniekształceniami poznawczymi. Otaczające nas środowisko i bodźce są na tyle złożone, że przetworzenie wszystkich płynących informacji w odpowiednim czasie, uwzględniając wszelkie aspekty, jest praktycznie niemożliwe. Percepcja ulega więc pewnym zniekształceniom, staje się selektywna: jednym elementom przypisujemy większe znaczenie, innym mniejsze, bądź je ignorujemy. Dzięki temu postrzeganie i ocena otoczenia może przebiegać szybciej i sprawniej, co jest niezbędne w codziennym funkcjonowaniu. Niestety, są też i negatywne aspekty tych procesów – pojawiające się błędy i zniekształcenia mogą wpływać destruktywnie na nasze relacje. W związku z tym, że dzieje się to wszystko na poziomie nieświadomym, redukowanie negatywnych efektów wymaga wiedzy i pewnej zamierzonej kontroli własnego postrzegania. Poniżej przedstawione są wybrane zniekształcenia poznawcze dotyczące sytuacji konfliktowych:

- Lustrzane odbicie. Każda ze stron ma poczucie, że jest ofiarą, która broni prawdy i sprawiedliwości, została złośliwie napadnięta przez drugą z nich. Obie są przekonane, że mają rację, a przeciwnik – nie, że chcą

sprawiedliwego rozwiązania, a przeciwnik się nie zgadza.

- Mechanizm żdźbła i belki. Każda ze stron widzi wszystkie podstępne i fałszywe czyny tej drugiej, a jest całkowicie ślepa na takie same czyny dokonywane przez siebie.

- Podwójne normy. Nawet, jeśli obie strony mają świadomość podejmowanych przez siebie identycznych działań, są skłonne sądzić, że mają prawo tak robić, a druga strona tego prawa nie ma.

- Biegunowe myślenie. Obie strony mają uproszczony obraz konfliktu, uznając wszystko, co robią za dobre, a to, co robi przeciwnik – za złe.

Kolejne trzy zniekształcenia poznawcze wiążą się z uleganiem wpływom społecznym:

- Uleganie wpływowi grupy, czyli konformizm, pojawia się wtedy, gdy chcąc zachować status członka grupy, zgadzamy się z jej większością, nawet jeśli jest to w niezgodzie z realiami bądź naszym przekonaniem.

- Uleganie wpływowi autorytetu (lidera) – dosyć powszechnym zjawiskiem jest podporządkowanie osobie, która z racji swojej pozycji, wyglądu, sposobu zachowania stwarza wrażenie i jest przez nas odbierana jako kompetentna, mająca uprawnienia, o dużych zasobach wiedzy i doświadczenia.

- Uleganie normom społecznym – żyjąc w społeczeństwie, przyjmujemy pewne normy i ustalenia jako oczywiste – co zdecydowanie jest niezbędne i zazwyczaj ułatwia życie. Jednak bywa i tak, że podporządkowanie takim „regułom” nie pozwala spojrzeć na zdarzenia i relacje w inny sposób, zobaczyć w innym świetle.

Ważnym zjawiskiem w psychologii poznawczej jest wpływ oczekiwań społecznych – jeden z nich, określany jako efekt hallo lub aureoli, polega na przypisywaniu podobnych cech ze względu na skojarzenie. Jeśli jakaś osoba prezentuje się w naszych oczach na przykład pozytywnie, będziemy skłonni przypisywać jej również inne korzystne cechy (analogicznie w przypadku negatywnych skojarzeń z konkretną osobą).

Innym ważnym i, wbrew pozorom, dotyczącym każdego z nas zjawiskiem są kategoryzacje społeczne i uleganie stereotypom. Identyfikujemy się z jakąś społecznością, grupą, środowiskiem. Osoby z tych grup postrzegamy w o wiele lepszym świetle, niż osoby nienależące do nich. Tak powstałym grupom oraz takim, które tworzą się w każdej społeczności (np. grupy zawodowe, narodowościowe itp.) przypisywane są pewne cechy. W efekcie powstają jakby „kategorie” osób, z którymi niejako automatycznie kojarzymy pewne przymioty.

Skróty myślowe (zasady, strategie, przekonania, które często wcześniej się sprawdzały – więc stosujemy je, aby sprawnie i szybko myśleć, funkcjonować) to inaczej heurystyki, które również zaburzają nasz sposób myślenia. Heurystyka dostępności występuje wtedy, gdy na podstawie tego, co wiemy, znamy lub doświadczyliśmy, spodziewamy się „daleszego ciągu” zdarzenia. Natomiast heurystyka reprezentatywności ma miejsce, kiedy opierając się na własnych doświadczeniach, przypisujemy komuś pewne cechy jedynie na podstawie przynależności do określonej kategorii/grupy.

Teoria atrybucji próbuje dociec, w jaki sposób człowiek stara się doszukiwać związków przyczynowo-skutkowych związanych z zachowaniem swoim oraz innych osób. Istnieją dwie drogi poszukiwania przyczyn:

1. Atrybucja wewnętrzna to przekonanie, że przyczyną danego zdarzenia/zachowania były cechy jego sprawcy (np. zdolności lub ich brak, inteligencja, włożony wysiłek, cechy osobowości), w przeciwieństwie do czynników zewnętrznych wobec sprawcy (np. przypadek, trudność zadania, sytuacja zewnętrzna, rola społeczna, normy społeczne itp.).

2. Atrybucja zewnętrzna to przekonanie, że przyczyną zdarzenia lub zachowania danej osoby były właściwości sytuacji lub inne czynniki zewnętrzne względem tej osoby (np. przypadek, trudność zadania, pech, pogoda, śliska jezdnia, zachowanie innych ludzi itp.), w przeciwieństwie do jego własnych cech i wyborów (np. zdolności lub ich brak, inteligencja, włożony wysiłek, motywacja, cechy osobowości itp.).

Ludzie na ogół mają skłonność do zbyt częstego używania atrybucji wewnętrznej kosztem zewnętrznej. Efekt ten nazywa się podstawowym błędem atrybucji (przede wszystkim w stosunku do innych ludzi). Jeśli chodzi o własne czyny, to atrybucja zależy głównie od ich sukcesów lub porażek, cech osobowości, ukierunkowania uwagi, cech sytuacji itp.

Style rozwiązywania konfliktów

Klasyczny model (wg Thomasa) wyróżnia pięć stylów rozwiązywania konfliktów. Są to: walka (rywalizacja), uleganie, unikanie, kompromis i współpraca (Chęłpa, Witkowski 1995, s. 113). Poniżej krótka ich charakterystyka:

1. Rywalizacja = walka. Styl aktywno-egocentryczny. Należałoby umieć walczyć, żeby obronić siebie lub kogoś bezsilnego, niekiedy – żeby zy-

skąć szacunek. Styl ten jest energochłonny i wyczerpujący emocjonalnie, niszczy relacje społeczne. Trzeba umieć elastycznie zmienić styl działania na inny, co jest trudne szczególnie w przypadku rozhuśtanych emocji zwanych umownie negatywnymi: zacierzenia i gniewu. Tutaj siła myślenia jest często z walką, tymczasem wydaje się, że siła podczas rozwiązywania konfliktów polega na nienadużywaniu walki jako sposobu jego rozwiązywania.

Walkę najczęściej stosują osoby, które:

- nie potrafią inaczej rozwiązywać konfliktów,
- są przyzwyczajone do demonstrowania siły i wyższości,
- mają neurotyczną potrzebę udowodnienia własnej przewagi,
- charakteryzują się dużym zapotrzebowaniem na stymulację,
- uzależniają się od adrenaliny.

Walka prowadzi do błędnego koła – cyklu odwetowego, gdzie kontratak następuje po ataku.

Cykl powtarzany jest tak długo, aż jedna ze stron nie zacznie dążyć do ugody lub nie „zginie marnie”. To oczywiście w sytuacji, gdy mamy możliwość kolejnego kontaktu z partnerem sporu. Jeśli nie, początkowe podjęcie rywalizacji często zamyka nam drogę do takiego kontaktu – druga strona odcina się i unika go.

2. Kompromis to styl średnio aktywny i średnio egocentryczny. Uznawany za „złoty środek”, jeśli ustępstwa nie schodzą poniżej punktu krytycznego (granica opanowania!) i obie strony są zadowolone z rozwiązania sporu. Szkodliwy, gdy ustępstwa przekraczają punkt krytyczny choćby jednej strony. Gdy ustępujemy ze zmęczenia lub dla „świętego” spokoju – konflikt na pewno wkrótce się odrodzi.

Najważniejsze zasady skutecznego ustępowania:

- nie stosować dużych ustępstw, lepiej kilka mniejszych (w pamięci zostaje liczba kompromisów, nie ich wielkość),
- ustępstwa powinny stopniowo maleć,

- ostrożnie podchodzić do ustępstw w naprawdę ważnych sprawach (punkt krytyczny!),
- rozważnie zwiększać kompromisy pod wpływem zmęczenia, sympatii do rozmówcy i w końcowej fazie negocjacji,
- nie należy renegecjonować kwestii już ustalonych i zamkniętych.

3. Współpraca to styl aktywno-otwarty, uznawany za sprawdzian społecznej dojrzałości. Koncentracja zarówno na interesach własnych, jak i cudzych; szukanie rozwiązań satysfakcjonujących obie strony. Styl nie-

możliwy/niewłaściwy, gdy partner nie chce lub nie umie współdziałać. Trudny do opanowania – wymaga: aktywnego słuchania, szacunku dla partnera, asertywnej komunikacji, tolerancji, plastycznego myślenia.

4. Unikanie to styl bierno-egocentryczny, odkładanie rozwiązania konfliktu na później. Wskazany, gdy:

- mamy w danej chwili ważniejsze sprawy do załatwienia,
- brakuje nam argumentów i chcemy zebrać informacje,
- nie chcemy otwartej konfrontacji,
- jesteśmy w złej kondycji psychofizycznej.

Zbyt często przyzwyczajamy się do tego stylu, oddając prowadzenie innym ludziom, co otwiera pole do manipulacji. Tracimy szacunek. Uczymy się bierności.

5. Uleganie to styl bierno-otwarty. Zalety: przyznawanie się do błędów, przeproszanie za swoje winy. Styl ten dostarcza poczucia bezpieczeństwa osobom niepewnym siebie, które zyskują opinię sympatycznych i bezkonfliktowych. Wada: uważamy, że inni są ważniejsi niż my. Narasta poczucie krzywdy, wzrasta prawdopodobieństwo niekontrolowanego wybuchu emocji. Spada odporność, częściej chorujemy.

Jeszcze inny podział, o którym warto w tym rozważaniu wspomnieć, dotyczy kwestii rozwiązywania konfliktów i rozstrzygania sporów. Rozwiązanie konfliktu polega na wspólnie przyjętym porozumieniu, które umożliwi realizację interesów na akceptowalnym przez wszystkie strony poziomie. Ich spełnienie ma chronić przed eskalacją konfliktu w przyszłości. Zobowiązania przyjęte przez strony będą przestrzegane w zależności od obopólnej satysfakcji z porozumienia, od poczucia „autorstwa” wypracowanego konsensusu, poczucia wpływu i decyzyjności w sprawie. Im większa kontrola sposobu rozwiązywania problemu i treści porozumienia, tym lepsze zrozumienie mechanizmów współzależności stron i strat wynikających z niedotrzymania zobowiązań.

Przykładami mogą być negocjacje bezpośrednie, negocjacje wspomagane przez fasilitatorów, mediacje, które stwarzają duże szanse na rozwiązanie konfliktów. Uczestnictwo, zaangażowanie, znalezienie wspólnych rozwiązań zbliżają ludzi do siebie, pomagają lepiej rozumieć się wzajemnie, uczą rozwiązywania problemów, które mogą pojawić się w przyszłości zanim dojdzie do rozszerzenia konfliktu. To ich osobisty wkład w rozwiązanie sporu przekłada się na satysfakcję i zadowolenie z osiągniętego rezultatu.

Z kolei rozstrzygnięcie sporu to orzeczenie sędziego lub arbitra, któremu należy się podporządkować niezależnie od tego, w jakim stopniu

się z nim zgadzamy. Decyzja sądu często dzieli ludzi na zwycięzców i przegranych. Realizacja zobowiązań będzie trwać, dopóki będzie pod kontrolą prawa, dopóki odstępianie od umowy zagrożone będzie sankcjami i dopóki pokonani nie będą mieli możliwości „odegrania się” na zwycięzcach.

Nietrudno się domyślić, że z punktu widzenia uczestników konfliktu i osób w niego zaangażowanych znacznie łatwiejszą sprawą będzie poddanie się rozstrzygnięciu sporu. Jednakże warto zadać sobie pytanie, czy takie podejście do sporu będzie rzeczywiście efektywniejsze i przyniesie mi, jako podmiotowi tego zdarzenia, pełną satysfakcję.

Wszystkie style rozwiązywania konfliktów mają zalety i wady, najlepiej zatem umieć stosować wybrany styl w odpowiedniej sytuacji. Zwykle każdy człowiek ma skłonności do stosowania jednego (dwóch) stylu – pozostałych warto się nauczyć, aby móc poradzić sobie w różnorodnych sytuacjach.

Konstruktywne rozwiązywanie konfliktu

Etapem wstępnym jest przygotowanie się do otwartej rozmowy, ustalenie miejsca i czasu jej przebiegu.

- Określenie problemu – uzgodnienie przez strony, na czym polega konflikt. Zadanie o tyle trudne, że wymaga przełamania wybiórczego i egocentrycznego widzenia zachowań własnych i rozmówcy:
 - należy spojrzeć oczami drugiej strony,
 - trzeba przełamać zniekształcenia percepcyjne,
 - określając problem, należy dążyć do możliwie wąskiego zdefiniowania go (brak szacunku do ludzi, czy też może do szefa).
- Rozpoznawanie przyczyn – wspólne poszukiwanie zachowań, które wywołały konflikt:
 - strony muszą otwarcie powiedzieć sobie, jakie zachowania partnera są nie do przyjęcia przez każdą ze stron,
 - analiza wydarzeń, będących źródłem konfliktu (np. podwładny może tolerować krytyczne uwagi szefa wypowiedane w cztery oczy, ale nie do przyjęcia jest podobne zachowanie w obecności innych podwładnych).
- Tworzenie rozwiązań – ustalenie, jakie cele są obustronnie pożądane i co każda ze stron powinna zrobić, aby konflikt został rozwiązany:
 - ważna na tym etapie jest współpraca, która wzbudza pozytywne

uczucia wobec partnera,

– istotne jest też stworzenie więcej niż jednego rozwiązania, zwiększając tym samym szanse na wybór tego najlepszego, optymalnego.

- Ocena i wybór rozwiązania – pod kątem skutków, jakie mogą przynieść poszczególne rozwiązania dla obu stron konfliktu:

– bierzemy pod uwagę dobro każdej ze stron.

- Wprowadzenie rozwiązania w życie.

- Ocena praktycznej skuteczności wybranego rozwiązania – dobrze jest, jeśli po pewnym czasie strony konfliktu spotykają się ponownie i oceniają, na ile zastosowane rozwiązanie zlikwidowało ich problem. Ma to szczególne znaczenie, gdyż zawsze mogą zająć nowe okoliczności, nowe warunki, które mogą spowodować trudności w realizacji przyjętych rozwiązań.

Rozstrzygając różnorodne problemy, oczywiście zawsze warto stosować negocjacje, czyli bezpośrednie rozmowy dwóch stron. Podstawowe różniczenie strategii negocjacyjnych to strategia pozycyjna i problemowa. Bardziej ustrukturalizowana, jednoznaczna i konkretna jest strategia pozycyjna, która jest przetargiem, wymianą żądań i ustępstw. Zysk jednej strony przeważnie oznacza stratę strony przeciwnej. Osoby, które stosują tę strategię, cechuje przywiązanie do własnego stanowiska, sztywne podejście do zakresu możliwych do przyjęcia rozwiązań.

Przystępując do negocjacji pozycyjnych zakładamy pewien cel (punkt aspiracji), który chcemy osiągnąć. Przedstawiamy natomiast wstępne stanowisko (pozycję otwarcia), które jest wygórowane, aby w trakcie negocjacji móc dokonać pewnych ustępstw. Wyznaczamy także najniższą akceptowalną przez nas granicę (dolną linię), która jest nieprzekraczalna; przekroczenie jej jest jednoznaczne z odstąpieniem od negocjacji. Strategia negocjacji pozycyjnych sprawdza się w sytuacjach, gdy dotyczą one podjęcia jednorazowego wspólnego działania, bez przewidywanej dalszej współpracy – ponieważ z tego rodzaju negocjacji jedna ze stron przeważnie wychodzi przegrana – co raczej nie sprzyja owocnej współpracy.

Strategia problemowa to rezygnacja z walki na rzecz twórczych, korzystnych dla obydwu stron rozwiązań, które będą zaspokajały faktyczne potrzeby i interesy. Przeważnie trzeba poświęcić na nie więcej czasu, ale zároveň konkretne postanowienia są trwalsze i chętniej realizowane, jak i lepsze są podstawy dalszej współpracy – dobre relacje, satysfakcja, zaufanie.

Tabela 1. Strategie negocjacyjne

Negocjacje pozycyjne		Negocjacje problemowe
Miękkie	Twarde	
Uczestnicy są przyjaciółmi Celem jest porozumienie	Uczestnicy są przeciwnikami Celem jest zwycięstwo	Uczestnicy rozwiązują problem Celem jest mądry wynik osiągnięty efektywnie i polubownie
Ustępuj, aby pielegnować wzajemne stosunki	Żądaj ustępstw jako warunku wzajemnych stosunków	Oddziel ludzi od problemu
Bądź miękki w stosunku do ludzi i problemu	Bądź twardy w stosunku do ludzi i problemu	Bądź miękki w stosunku do ludzi i twardy wobec problemu
Ufaj innym	Nie ufaj innym	Działaj niezależnie od zaufania
Łatwo zmieniaj stanowisko (pozycję)	Okop się na swoich stanowiskach (pozycjach)	Skoncentruj się na interesach, a nie stanowiskach
Składaj oferty	Stosuj groźby	Badaj i odkrywaj interesy
Odkryj dolną granicę porozumienia	Wprowadzaj w błąd co do dolnej granicy porozumienia	Unikaj posiadania dolnej granicy porozumienia
Akceptuj jednostronne straty w imię porozumienia	Żądaj jednostronnych korzyści jako warunku porozumienia	Szukaj możliwości korzystnych dla obu stron
Szukaj jednego rozwiązania – takiego, które akceptuje druga strona	Szukaj jednego rozwiązania – takiego, które ty akceptujesz	Szukaj wielu rozwiązań
Upieraj się przy porozumieniu	Upieraj się przy swoim stanowisku	Upieraj się przy stosowaniu obiektywnych kryteriów
Poddawaj się presji	Wywieraj presję	Poddawaj się regułom, nie presji Uzasadniaj i bądź otwarty na uzasadnienia

Źródło: Robert Fisher, William Ury, Bruce Patton, *Dochodząc do tak*, PWE, Warszawa 2000.

Robert Fisher, William Ury i Bruce Patton wprowadzają także rozróżnienie strategii pozycyjnej na twardą i miękką. Zamieszczona powyżej tabela 1 obrazuje w skrócie najbardziej istotne różnice między trzema rodzajami strategii.

W strategii problemowej bardzo ważnymi etapami są:

- Analiza interesów (zarówno własnych, jak i drugiej strony).
- Analiza alternatyw tzw. BATNA, czyli najlepsza alternatywa wobec negocjowanego porozumienia (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*).

ement): co każda ze stron może zrobić jeśli nie nastąpi porozumienie; zasadą jest nieprzyjmowanie oferty gorszej niż BATNA.

- Zdefiniowanie kwestii – o czym chcesz rozmawiać, co miałyby zależeć od wspólnej decyzji; istotna jest znajomość „praktyki branży”, czyli jakie zwyczaje panują w danej dziedzinie, środowisku. (różnica między kwestiami a interesem na przykładzie: interes – to uzyskanie dużego zamówienia; kwestie to: daty, godziny, liczby dostaw, transport, opakowania, cena itp.).

- Przygotowanie obiektywnych kryteriów – im bardziej obiektywne, dobrze uzasadnione, dobrze dobrane, zrozumiałe (wyniki badań, analiz, uzyskane efekty, opinie specjalistów itp.), tym lepiej.

- Propozycje wstępne – możliwie najwięcej, różnorodnie.

- Istotne są też kwestie logistyczno-formalne: gdzie i kiedy odbędą się rozmowy (u nas, u nich, w miejscu neutralnym); jaki będzie skład zespołu negocjacyjnego (role w zespole: szef, sekretarz, obserwator, specjalista); jaką rolę chciałbyś odegrać w tych negocjacjach; jak chciałbyś być postrzegany przez drugą stronę (wizerunek, autoprezentacja, komunikacja niewerbalna); jakimi środkami dysponujesz, jakie masz możliwości decyzyjne; co chcesz powiedzieć, a co ukryć; jak życzyłbyś sobie (albo jaka jest konieczność), aby wyglądały wasze stosunki w przyszłości – bliższej i dalszej.

Wszystkie wymienione wyżej zagadnienia należałoby rozpatrywać ze względu na dwie strony sporu, ponieważ w negocjacjach warunkiem efektywnego porozumienia jest zarówno osiągnięcie interesów własnych, jak i partnera (lub partnerów). Pytając: O co chodzi?, Co się dzieje?, Czego dotyczy spotkanie? – pytamy o kwestie.

Natomiast zadając pytania: Dlaczego?, Dlaczego nie? – staramy się dociec interesów, zastanowić się nad tym, po co przystępujemy do rozmów, na czym zależy nam, a co chce osiągnąć druga strona. Wiele z nich to podstawowe, wspólne dla wszystkich ludzi potrzeby: bezpieczeństwa, przynależności czy szacunku. Nie można zapominać o tym, że interesy – jak i potrzeby – mogą być, a nawet przeważnie są, złożone, nieraz ukryte, czasem zablokowane, zepchnięte do podświadomości. Uświadomienie sobie i wypowiedzenie ich może nie być łatwe, ale zależy nam na dotarciu do źródeł problemu, konfliktu – czyli interesów. To może być gwarancją udanego rozwiązania, satysfakcjonującej ugody, dobrych relacji w przyszłości.

Pytania, na które warto odpowiedzieć przed przystąpieniem do negocjacji:

- Do zaspokojenia jakich interesów (materialnych, proceduralnych, psychologicznych) ma doprowadzić zarządzanie konfliktem i rozwiązanie?
- Jakie interesy są wzajemnie sprzeczne, a jakie pokrywają się?
- Czy jednym z interesów jest kontynuacja relacji?
- Jak ważne i znaczące są poszczególne interesy dla każdego z uczestników sporu?

Warto pamiętać, że zwykle interesów jest wiele i są one różnorodne. Dobrze jest je uporządkować (hierarchia interesów): spisać i uszeregować według ważności lub przypisać im odpowiednią wagę (np. rozdzielić 10 punktów).

Mediacje – zasady

Mediacja to interwencja, czyli włączenie mediatora w proces rozwiązywania konfliktu, osoby z zewnątrz, która jest bezstronna, neutralna i zaakceptowana przez strony. Warunkiem przeprowadzenia tego procesu, jest dobrowolny udział w mediacji, czyli aby odbywała się za zgodą obu stron. Jest to proces obopólnej próby rozmowy dotyczącej konfliktu, wyjaśnienia jego źródeł, dotarcia do potrzeb, interesów i ewentualnie usiłowanie ustalenia wspólnego rozwiązania (postanowień na przyszłość, ugody) wspomagany przez osobę mediatora. Mediacja jest poszukiwaniem tego, co wspólne, a mediator ma gwarantować rzetelną procedurę i przebieg procesu.

Podstawowe zasady mediacji to:

- dobrowolność – strony przystępują do mediacji z własnej woli, bez przymusu (inaczej niż może to mieć miejsce w sądzie, kiedy strona pozwana bywa zmuszona do udziału w postępowaniu),
- akceptacja – zarówno metoda, jak i osoba mediatora zostały zaakceptowane przez strony,
- poufność – mediator jest zobowiązany do zachowania w tajemnicy zarówno informacji ujawnionych podczas rozmów między stronami, jak również tego, co usłyszy od stron w czasie spotkań indywidualnych,
- neutralność – na działania mediatora i proces mediacyjny nie mogą mieć wpływu jego prywatne poglądy i hierarchia wartości,
- bezstronność – mediator nie może opowiadać się po żadnej ze stron konfliktu.

Decyzje i postanowienia pochodzą w mediacji od stron sporu (neutralność i bezstronność mediatora). Natomiast w przypadku arbitrażu,

osoba trzecia – arbiter (np. specjalista, sędzia, biegły, autorytet w danej dziedzinie lub osoba po prostu wybrana przez strony) – wymyśla rozwiązania, podejmuje decyzje, narzuca sposoby dotyczące ich realizacji. Zaletą mediacji jest szansa na poczucie sprawowania kontroli – zarówno podczas samego procesu, jak i podczas podejmowania postanowień na zakończenie mediacji. A uruchomione takie mechanizmy psychologiczne mają wpływ na przekonanie, co do słuszności i wartości tego właśnie rozwiązania (działania), wzbudzają większe zaangażowanie, dają większe szanse na zrealizowanie postanowień.

Konkludując, inwestycje infrastrukturalne to sytuacje występowania potencjalnych konfliktów. Wiele zaangażowanych stron, mnogość potrzeb i interesów, często sprzecznych i w pierwszej ocenie – nie do pogodzenia, zaangażowanie ideologiczne, nierzadko też emocjonalne, wymogi formalne, prawne, ograniczenia czasowe i finansowe – to niektóre z czynników wpływających na prawdopodobieństwo pojawienia się konfliktów w okolicznościach podejmowania decyzji i procesu realizowania inwestycji. Wybrane i przedstawione powyżej teorie dotyczące psychologii konfliktów oraz metody ich rozwiązywania, mogą być pomocne w konstruktywnym podejściu do sytuacji konfliktowych dla wszystkich uczestniczących w nich stron.

Ważne jest, aby zarówno osoby podejmujące decyzje o działaniach inwestycyjnych, jak i organizacje występujące w interesie mieszkańców, ochrony przyrody, czy wykonawcy, zdawali sobie sprawę z tego, jak przebiega konflikt, jaka jest jego struktura i jak funkcjonują w danych sytuacjach jako jednostki i grupy, jakim podlegają procesom i zjawiskom. Taka wiedza może otworzyć perspektywy na zmianę – często stereotypowego – postrzegania stron zaangażowanych w konflikt, dostrzeżenie nowych możliwości, a w efekcie budowanie pozytywnych relacji między stronami.

Część II

Analizy empiryczne

Udział społeczeństwa w planowaniu dróg w Polsce i Szwecji

W 2007 i 2008 roku zostały przeprowadzone badania dotyczące udziału społeczeństwa w planowaniu dróg w Polsce i Szwecji. Celem badań był zarówno opis mechanizmów udziału społeczeństwa, jak i analiza norm, na których opiera się organizacja partycypacji społeczeństwa w procedurach ocen oddziaływania na środowisko dla planowanych dróg w tych dwóch krajach.

Badania oparte były na:

1) analizach polskich i szwedzkich aktów prawnych dotyczących udziału społeczeństwa w planowaniu i podejmowaniu decyzji, a także analizach podręczników zawierających wytyczne dla procesu ocen oddziaływania na środowisko (OOŚ) w planowaniu dróg oraz

2) 15 indywidualnych wywiadach pogłębionych (IDI – *Individual In-Depth Interviews*) z osobami zajmującymi się planowaniem dróg: 8 wywiadów przeprowadzono w Polsce i 7 w Szwecji (w Polsce byli to przedstawiciele różnych oddziałów wojewódzkich Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, GDDKiA). Analizy koncentrowały się wokół ideału demokracji deliberatywnej (patrz rozdział „Planowanie w kontekście krajobrazowym”).

Wyniki

Istnieje potoczne mniemanie, że „stare” kraje Unii Europejskiej są dużo bardziej rozwinięte pod względem procesów demokratycznych niż kraje „nowej” Europy. Jednak wyniki z badań przeprowadzonych w Polsce i Szwecji wskazują na to, że nie do końca tak jest. Chociaż analiza aktów prawnych i zaleceń (podręczników) do planowania dróg pokazuje, że rzeczywistość w teorii normy udziału społeczeństwa w Szwecji są bliższe ideałowi deliberacji niż normy polskie, to jednak praktyka planowania dowodzi czegoś innego.

Wytyczne szwedzkie dotyczące planowania dróg (podręczniki na temat OOS oraz udziału społeczeństwa) kładły nacisk na ideę „ciągłej konsultacji”, czyli umożliwienie współudziału zainteresowanej ludności na każdym etapie planowania drogi. Wprowadzały one kilka form partycypacji, takich jak spotkania konsultacyjne, wystawy przedstawiające daną inwestycję, spotkania z właścicielami gruntów czy też wycieczki w okolice planowanej inwestycji. Szwedzkie prawodawstwo oraz zalecenia podkreślały także potrzebę otwarcia na społeczeństwo, przyjęcia zasad deliberatywnych w dialogu oraz promowania demokracji.

W porównaniu z przykładami naszych sąsiadów z Północy, możliwości udziału społeczeństwa w Polsce wydawały się dość ograniczone. Według prawa, udział społeczeństwa miał miejsce jednorazowo, przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Miał on postać dostarczania uwag i opinii w formie pisemnej.

Obecnie, po zmianie Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko istnieje możliwość ponownej OOS już po uzyskaniu decyzji środowiskowej; przez cały czas istnieje też możliwość dostarczania uwag również przez Internet. Do tego zostały nieco rozszerzone uprawnienia organizacji pozarządowych, które obecnie nie muszą się starać o bycie stroną, a wystarczy, że powołując się na swój statut, wezmą udział w postępowaniu (więcej o zmianach w ustawie czytaj w rozdziale „Zarządzanie w ochronie środowiska”).

Następnie uwagi te były rozważane przez wojewodę przed wydaniem decyzji. Jedynie strony w postępowaniu lub też podmioty na prawach strony miały nieco większe uprawnienia niż pozostali uczestnicy konsultacji. Mogli oni dostarczać uwagi i wnioski właściwie podczas całego procesu planowania, mieli też prawo odwołania czy prawo zaskarżenia decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jednak w polskim planowaniu dróg istniała również nieformalna praktyka (nieregulowana prawnie) organizacji dodatkowych konsultacji przez GDDKiA na wczesnym etapie planowania. Wytyczne GDDKiA zarówno z 2005, jak i z 2008 roku zalecały organizację takich konsultacji.

Warto tu zwrócić uwagę na zmianę, jaka nastąpiła przez te trzy lata. Załącznik do Zarządzenia Nr 30 z 2005 roku, opisujący stadia i skład dokumentacji projektowej dla dróg i mostów (GDDKiA 2005) zaleca organizację dodatkowych konsultacji na drugim etapie STEŚ (studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe). Zalecenia te są krótkie i ogól-

ne, podkreślające wagę konsultacji dla poinformowania lokalnej społeczności na temat planowanej inwestycji, a także dla ułatwienia procesu planowania poprzez załagodzenie potencjalnych konfliktów.

Z kolei wydany w 2008 roku *Podręcznik dobrych praktyk wykonywania pracowań środowiskowych dla dróg krajowych* (Bohatkiewicz 2008) zawiera już cały załącznik na temat konsultacji, opisujący dość szczegółowo zagadnienia związane z uzgadnianiem projektów, a także powstawaniem sytuacji konfliktowych, korzyści i problemy płynące ze społecznego udziału w podejmowaniu decyzji oraz metody i techniki prowadzenia konsultacji.

Mimo różnic w aktach prawnych i zaleceniach dotyczących udziału społeczeństwa w Polsce i Szwecji, w praktyce normy reprezentowane przez planistów obu krajów nie różniły się zbytnio. Z wywiadów prześwieca dość instrumentalne podejście do współdecydowaniu społeczności, jako źródła informacji oraz sposobu łagodzenia konfliktów. Polscy planiści wspominali też wypełnienie wymagań prawodawstwa Unii Europejskiej jako jeden z głównych celów organizowania przez nich konsultacji. Ideały demokracji nie były celem samym w sobie, a także niewielu z przebadanych rozmówców nawiązywało do potrzeby budowania zaufania społecznego czy dobrego wizerunku administracji państwowej.

Rozmówcy z obu krajów podkreślali znaczenie planistów jako ekspertów w planowaniu dróg, jednocześnie sygnalizując lekceważenie dla ewentualnej wiedzy, jaka mogłaby być uzyskana w drodze kontaktu ze społeczeństwem. Planiści polscy wielokrotnie podkreślali, że opinie społeczeństwa są brane pod uwagę jedynie, gdy są „rozsądne”, co w praktyce oznaczało, że tylko drobne zmiany mogą być wprowadzone do właściwie przyjętego już planu.

Przykładem takiego rozumowania jest następujący cytat z wywiadu z jednym z przedstawicieli wojewódzkiego oddziału GDDKiA:

„Proszę pamiętać, że my jesteśmy drogowcami dlatego, że się na tym znamy. No tak jakby pani teraz zaproponowała mieszkańcom, żeby na przykład zaprojektowali swój własny samochód. Proszę sobie wyobrazić, jak on by wyglądał i jaki byłby bezpieczny. Czyli wzięłaby pani na przykład mieszkańców danego małego miasteczka dwudziestotysięcznego i powiedziała – wejdźcie sobie do fabryki i zróbcie sobie samochód. No tak nie można, my jesteśmy po to drogowcami, specjalistami w danej dziedzinie, aby to pilotować, kontrolować i się tym zajmować”.

Wnioski

Proces udziału społeczeństwa w obu krajach był dość otwarty i wiarygodny (istniały dokładnie opisane przez prawo formy udziału społeczeństwa oraz wymóg uwzględniania jego opinii w podejmowanej decyzji), jednak brakowało w nim wzajemnej komunikacji oraz poszanowania dla wszystkich stron. W Polsce już sama główna forma udziału społeczeństwa, czyli dostarczanie uwag pisemnych i ich rozpatrywanie przez wojewodę była zaprzeczeniem dialogu, gdzie wszystkie strony mogą się wypowiedzieć, podczas gdy pozostali słuchają. Należy podkreślić, że dodatkowe konsultacje organizowane przez GDDKiA w formie spotkań dawały dużo większe możliwości dialogu ze społeczeństwem, jednak nie były one wówczas umocowane prawnie, nie dawały więc gwarancji, że uwagi ludności będą rzeczywiście rozpatrzone.

Podsumowując, w praktyce udziału społeczeństwa zarówno w Polsce, jak i w Szwecji nie można go określić procesem deliberatywnym. Oczywiście instrumentalne podejście do udziału społeczeństwa samo w sobie nie jest złe, gdyż uniknięcie konfliktów oraz uzyskanie praktycznej informacji ma również znaczenie. Jednak partycypacja społeczeństwa powinna mieć także i inne cele.

Prawodawstwo oraz rekomendacje zamieszczone w podręcznikach planowania dróg w Szwecji zdecydowanie bardziej koncentruje się na deliberatywnych zasadach udziału społeczeństwa niż prawodawstwo polskie. Jednak i w Polsce możemy zaobserwować pozytywne zmiany zarówno w prawie, jak i praktycznych zaleceniach. Badania do tego projektu zostały przeprowadzone w Polsce na początku 2008 roku, a już jesienią tego samego roku prawo ochrony środowiska, regulujące zagadnienia udziału społeczeństwa, zostało poważnie zmienione wraz z wprowadzeniem Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008, Nr 199, poz. 1227).

Nowa ustawa między innymi nieco rozszerza uprawnienia społeczeństwa i ich rolę w podejmowaniu decyzji. Również zmiany w zaleceniach dotyczących planowania dróg pokazują, że GDDKiA zdaje sobie sprawy z potrzeby „uspołecznienia” procesu podejmowania decyzji związanych ze środowiskiem. Już samo istnienie dodatkowych, niewymaganych prawem konsultacji GDDKiA, pokazuje, że udział społeczeństwa jest zagadnieniem ważnym.

Wyniki badań wskazują na istotną rolę planistów we wdrażaniu ideałów demokracji deliberatywnej. Chociaż w teorii ta problematyka jest bardziej rozwinięta w Szwecji, to w praktycznym planowaniu wiedza i przekonania planistów, uważających siebie za ekspertów, nadal znaczą więcej niż to, co zostało zapisane w prawie czy podręcznikach.

Małgorzata Grodzińska-Jurczak
Katarzyna Nieszporek
Agata Pietrzyk
Natalia Nowak
Joanna Cent

Udział społeczeństwa w ochronie przyrody – konsultacje społeczne w Małopolsce

Efektywne konsultacje to takie,
w których decydenci uważnie słuchają głosu społeczeństwa
w interaktywnym procesie wymiany informacji,
a decyzja co do ostatecznego kształtu przedsięwzięcia lub planu
jest wypadkową pierwotnego projektu i zgłoszonych uwag.
(Engel 2008)

Obecnie coraz częściej podkreśla się wagę angażowania społeczeństwa w sprawy ochrony przyrody i środowiska, mające bezpośrednie przełożenie na efektywność jej realizacji. W wielu krajach partycypacja społeczna jest już regulowana prawnie. Do jednych z najważniejszych dokumentów rekomendujących udział społeczności w ochronie przyrody należy Deklaracja z Rio oraz Konwencja z Aarhus (Dz.U. 2003, Nr 78, poz. 706).

Konwencja z Aarhus została ratyfikowana przez wiele krajów. W Polsce po przyjęciu jej założeń w 2001 roku, pełnej transpozycji do ustawodawstwa krajowego dokonano w kilka lat później, w 2008 roku, poprzez przyjęcie Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008, Nr 199, poz. 1227). Nowa ustawa zapewnia prawo do uczestniczenia w postępowaniach wymagających udziału społeczeństwa każdemu zainteresowanemu, ale zgłaszane uwagi i wnioski mają wyłącznie charakter konsultacyjny (Juchnik 2008).

Jednym z najważniejszych i najczęściej prowadzonych w krajowej praktyce działań, w którym brane są pod uwagę opinie społeczeństwa,

jest postępowanie w sprawie oceny oddziaływania planowanych przedsięwzięć na środowisko. Stąd też pochodzi wiedza związana z prowadzeniem konsultacji społecznych. Praktyka konsultacji wciąż jednak nie spełnia wielu wymagań prawa krajowego i ustaleń międzynarodowych (Długosz i Wygnański 2005; Wiśniewska 2007).

W związku z wdrażaniem w Polsce Europejskiej Sieci Ekologicznej – Natura 2000 – udział społeczeństwa w ochronie przyrody będzie w najbliższych latach odgrywał kluczowe znaczenie. Ustawa o ochronie przyrody z 2004 roku wprowadza do postępowania w sprawie wyznaczenia obszarów Natura 2000 wymóg zasięgnięcia opinii właściwej miejscowo rady gminy (Dz.U. 2004, Nr 92, poz. 880; Dz.U. 2008, Nr 201, poz. 1237). Opinie rad gmin nie mają jednak charakteru wiążącego. Znacznie większą wagę będzie miało uczestnictwo lokalnych społeczności w przygotowaniu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 – rady gmin zobowiązane są do uzgadniania projektów planów zadań ochronnych i planów ochrony (Jendrośka i Bar 2008). Na wielu obszarach naturalnych, wyznaczonych na terenach prywatnych, prowadzenie działań ochronnych bez porozumienia z właścicielami gruntów nie będzie możliwe. Bardzo ważne staje się więc nawiązanie dialogu z lokalnymi społecznościami w celu wypracowania jak najlepszego, kompromisowego rozwiązania umożliwiającego najefektywniejszą ochronę zasobów naturalnych bez towarzyszących temu konfliktów społecznych.

W 2008 roku – z inicjatywy wojewody Jerzego Millera – na terenie Małopolski zorganizowano pilotażowy projekt konsultacji społecznych „Natura 2000 – spotkania w regionach”, który miał być odzewem na niską akceptację społeczną programu Natura 2000 (patrz: <http://www.muw.pl/PressArticlePage.aspx?id=5033>).

Konsultacje społeczne przeprowadzane wcześniej – w trakcie pierwszego i drugiego etapu wyznaczania obszarów naturalnych w Polsce – polegały jedynie na przesyłaniu przez Ministerstwo Środowiska poszczególным gminom propozycji obszarów Natura 2000 z prośbą o uwagi. Opinie wystawiane przez rady gmin w znakomitej większości były negatywne (Makomaska-Juchiewicz 2007).

Konsultacje prowadzone w trakcie trzeciego etapu wyznaczania nowych obszarów Europejskiej Sieci Ekologicznej miały w Małopolsce odmienny charakter – zostały poszerzone o część informacyjną, a ponadto odbywały się we wszystkich powiatach województwa, w których znajdują się obszary naturalne. Spotkania konsultacyjne, których w sumie zorganizowano 20, prowadzone były przez przedstawicieli Regionalnej Dyrekcji

Ochrony Środowiska z Krakowa, niezależnych ekspertów i moderatora. Miały one charakter otwarty, mogli w nich uczestniczyć wszyscy zainteresowani. Najczęściej przybywali przedstawiciele władz samorządowych, pracownicy administracji szczebla powiatowego i gminnego oraz mieszkańcy gmin. Spotkania zaplanowano tematycznie – na każdym z nich omawiano tereny podobne pod względem walorów przyrodniczych i typów siedlisk oraz gatunków, które mają być chronione (tzn. osobno dyskutowano na temat obszarów rzecznych, ptasich itd.). Taka forma konsultacji miała na celu rozwianie wątpliwości związanych z wprowadzeniem nowej formy ochrony przyrody oraz przybliżenie korzyści wynikających z wyznaczenia obszarów. Celem spotkań była także konsultacja granic proponowanych obszarów i wniesienie ewentualnych zmian, w oparciu o informacje przekazywane przez mieszkańców regionu.

Obecnie Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Krakowie kontynuuje rozpoczęty dialog z przedstawicielami lokalnych społeczności. Spotkania w regionach prowadzone są w podobnej formie i dążą do wypracowania wspólnych metod działania na obszarach Natura 2000, a także rozpoczęcia prac nad przygotowywaniem planów zadań ochronnych oraz planów ochrony.

W ramach poniższego projektu zbadano efekty małopolskiego pilotażowego programu konsultacji społecznych dotyczących wyznaczenia obszarów Natura 2000, a przede wszystkim wpływu konsultacji na postawy i opinie ich uczestników na temat programu Natura 2000. W szczególności interesowało nas:

1. Jakie są opinie o programie Natura 2000 w wybranych regionach województwa małopolskiego i czym są warunkowane?
2. Czy pracownicy administracji mają bardziej pozytywne zdanie na temat wprowadzania sieci Natura 2000 w Polsce niż przedstawiciele samorządów?
3. Jakie efekty przyniosły spotkania konsultacyjne zorganizowane w Małopolsce?
4. Czy spotkania konsultacyjne wpłynęły na postawy i opinie na temat Natury 2000 i w jaki sposób?
5. Z jakimi problemami i zyskami respondenci wiążą funkcjonowanie obszarów naturowych w przyszłości?
6. Jaki jest poziom zaangażowania lokalnych społeczności w zagadnienia związane z programem Natura 2000?

Metodyka i teren badań

Niniejsze badania wykonano przy użyciu metod jakościowych, w szczególności indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI). Polegają one na rozmowie z respondentem w oparciu o wcześniej przygotowany zestaw zagadnień, które należy poruszyć, aby jak najlepiej zgłębić temat i pozyskać pożądane informacje. Metoda ta, w założeniu mająca charakter eksploracyjny, jest wykorzystywana do wyjaśniania pewnych zjawisk, motywów postępowania, postaw (Nikodemka-Wołowik 1999; Miles i Huberman 2000; Babbie 2003).

Przygotowanie wstępnego scenariusza wywiadów poprzedzono obserwacją i uczestnictwem (metoda obserwacji uczestniczącej) w trzech spotkaniach konsultacyjnych, z przebiegu których sporządzono notatki. W początkowym etapie planowania badań przeprowadzono również analizę treści raportów ze wszystkich 20 spotkań konsultacyjnych, które udostępnił ich moderator. Pozwoliło to na wstępne zapoznanie się z problemami poruszonymi w czasie konsultacji i postawienie pierwszych pytań badawczych.

Kolejnym etapem był swobodny wywiad ekspercki z moderatorem spotkań, dzięki któremu dopracowano pytania badawcze. Korzystając ze wskazówek udzielonych przez moderatora, wybrano obszar badań. Przeprowadzono także 2 wywiady eksperckie z przyrodnikami zaangażowanymi w proces wyznaczania obszarów naturalnych, którzy w czasie konsultacji pełnili rolę niezależnych ekspertów i odpowiadali na pytania uczestników.

Z wybranymi respondentami kontaktowano się telefonicznie, a po wyrażeniu przez nich zgody na wzięcie udziału w wywiadzie, ustalano dogodny termin spotkania. Rozmowy przeprowadzane były w miejscach wskazanych przez respondentów – najczęściej w siedzibach urzędów gmin lub powiatów, w których pracują; w kilku przypadkach, kiedy respondentami byli radni, rozmowy odbyły się w ich domach. Każdy z wywiadów trwał około 1 – 1,5 godziny.

Na potrzeby badań zrealizowano łącznie 22 indywidualne wywiady pogłębione z uczestnikami spotkań konsultacyjnych. Większość wywiadów (18) nagrano przy użyciu dyktafonu, następnie były one odsłuchiwane i transkrybowane. Cztery osoby nie zgodziły się na nagranie swoich wypowiedzi – w czasie tych rozmów sporządzano szczegółowe notatki. W efekcie uzyskano ok. 350 stron dokumentacji wywiadów z przedstawicielami lokalnych społeczności.

Wywiady z przedstawicielami samorządów oraz pracownikami administracji prowadzone były w gminach województwa małopolskiego, położonych na terenie trzech powiatów: miechowskiego, limanowskiego oraz nowotarskiego. Celem badań było zebranie różnorodnych opinii na temat zaproponowanych do wyznaczenia obszarów Natura 2000 (dlatego wybrano 3 odmienne od siebie regiony, zarówno pod względem ilości i wielkości), jak i wcześniej istniejących form ochrony przyrody. W doborze obszarów badań pomógł moderator spotkań konsultacyjnych, wskazując powiaty, w których spotkania miały przebieg zarówno spokojny, jak i burzliwy. Do badań wybrano te, na których omawiano obszary siedliskowe.

Dobór i charakterystyka respondentów

Respondentów do indywidualnych wywiadów pogłębionych wybierano spośród osób uczestniczących w spotkaniach konsultacyjnych. Posłużono się przy tym udostępnionymi przez organizatora – Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska w Krakowie – kopiami list obecności, na które w czasie każdego ze spotkań wpisywali się wszyscy zebrani. Wybór respondentów był celowy – do wzięcia udziału w wywiadach zapraszano przedstawicieli lokalnych społeczności: wójtów, radnych, ale także pracowników urzędów gmin lub starostw powiatowych. Starano się wybierać osoby, które były na więcej niż jednym spotkaniu konsultacyjnym. Nie zawsze było to jednak możliwe, ponieważ bardzo duża część radnych uczestniczyła tylko w jednym spotkaniu. Kryterium doboru respondentów była także chęć wzięcia udziału w badaniach. Warto jednak zaznaczyć, że większość osób, z którymi skontaktowano się telefonicznie, zgadzała się na wywiad.

Mając na celu uzyskanie odpowiedzi na postawione wcześniej pytania badawcze, respondentów podzielono na dwie grupy:

- przedstawiciele samorządów, do których zaliczono: wójtów (2 osoby), przewodniczących rad gmin (2 osoby), radnych (7 osób),
- pracowników administracji, do których zaliczono: pracowników urzędów gmin (8 osób) oraz pracowników starostw powiatowych (3 osoby). Pracownikami administracji były osoby zajmujące się ochroną środowiska.

Wśród respondentów znalazło się 16 mężczyzn oraz 8 kobiet. Wszystkie przeprowadzone wywiady były anonimowe.

Wyniki

Większość respondentów uznała, że wprowadzanie programu Natura 2000 w Polsce nie jest potrzebne, ponieważ dotychczas istniejące formy krajowej ochrony przyrody w zadowalającym stopniu spełniały swoją rolę. Z drugiej strony, szczególnie w powiecie miechowskim, pojawiały się uwagi doceniające fakt, iż wyznaczenie obszarów naturalnych pozwoli na ochronę niewielkich, a cennych przyrodniczo enklaw. Pracownicy administracji we wszystkich powiatach byli także świadomi korzyści, jakie niesie wyznaczenie całej, spójnej sieci obszarów chronionych.

Na negatywny odbiór nowej formy ochrony przyrody w niektórych regionach mogą mieć wpływ wcześniejsze doświadczenia związane z ustanawianiem parków narodowych czy rezerwatów przyrody. Wyznaczone w poprzednich transzach – bez konsultacji z lokalnymi społecznościami – obszary naturalne (np. Torfowiska Orawsko-Nowotarskie) również niedjednokrotnie są przyczyną tego, że mieszkańcy sprzeciwiają się dodawaniu kolejnych obszarów.

Sposób wdrażania programu w Polsce został skrytykowany niemal przez wszystkich badanych. Zwracano uwagę, że niedopuszczalne jest ustanawianie obszarów chronionych na terenach prywatnych, bez wcześniejszego uzyskania zgody właścicieli. Dla przedstawicieli samorządów, w szczególności radnych, dużą przeszkodą w akceptacji Natury 2000 jest niejasność istniejących przepisów prawnych – wiele osób podkreślało, że należy jasno określić, co będzie można robić, a co będzie zabronione na obszarach naturalnych. Wydaje się, że w najbliższym czasie część tych obaw i wątpliwości może zostać rozwiana poprzez ustanowienie planów zadań ochronnych.

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że Natura 2000 jest oceniana bardziej krytycznie w tych regionach, gdzie zaproponowane do wyznaczenia obszary są relatywnie duże (powiat limanowski i nowotarski). Kluczowe znaczenie ma jednak nie tylko wielkość obszarów, ale przede wszystkim sposób wykorzystania ziem. W powiecie limanowskim oraz nowotarskim na zaproponowanych do Europejskiej Sieci Ekologicznej terenach prowadzona jest działalność rolnicza, sadownicza i gospodarka leśna.

Negatywna ocena Natury 2000 przez mieszkańców tych regionów wynika z obaw przed pogorszeniem się warunków materialnych, które w odczuciu respondentów może nastąpić na skutek wprowadzenia jakichkolwiek ograniczeń w dotychczasowym sposobie gospodarowania.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że część respondentów, dzięki informacjom przekazanych w czasie konsultacji, jest już świadoma tego, że wyznaczenie obszarów naturowych nie spowoduje konieczności zmiany czy zaprzestania prowadzonej przez nich działalności rolniczej, sadowniczej itp. Niemniej, wielu respondentów stwierdziło, że całkowicie uspokojeni poczują się dopiero, kiedy powstaną zapisy prawne zapewniające im możliwość kontynuowania dotychczasowego sposobu gospodarowania. Wtedy też ich opinia na temat wprowadzania Natury 2000 będzie bardziej pozytywna.

Większość respondentów była zdania, że spotkania konsultacyjne były bardzo dobrym pomysłem i widzi potrzebę ich kontynuacji, a nawet organizowania podobnych spotkań na bardziej lokalnym poziomie. Z wypowiedzi badanych wynikało, że udało się rozwiązać przynajmniej część obaw i wątpliwości związanych z wprowadzaniem sieci, a także przedstawić korzyści, które mogą odnieść lokalne społeczności (m.in. rozwój turystyki, promocja regionu, dopłaty do rolnictwa).

Wiele osób doceniło możliwość negocjacji granic proponowanych obszarów i uwzględnienie uwag zgłaszanych przez przedstawicieli lokalnych społeczności, dzięki czemu zostaną one wyznaczone znacznie lepiej.

Spotkania w pewnym stopniu wpłynęły na poprawę wizerunku programu, którego odbiór był dotychczas bardzo negatywny – m.in. w wyniku informacji przekazywanych przez media w związku ze sprawą Doliny Rospudy. Wyniki przeprowadzonych badań świadczą o tym, że spotkania konsultacyjne zainicjowały dialog z przedstawicielami lokalnych społeczności, którego kontynuacja będzie niezbędna przy przygotowywaniu planów zadań ochronnych.

Warto zauważyć, że zainteresowanie lokalnych społeczności zagadnieniami dotyczącymi programu Natura 2000 jest małe, co wynika nie tylko z braku wiedzy o Naturze 2000, ale także z ogólnego małego zainteresowania sprawami ochrony przyrody. Tylko w niektórych regionach (np. gmina Laskowa) wyznaczanie obszarów wzbudza duże emocje, ponieważ mieszkańcy boją się, że Natura 2000 stanie się blokadą dla rozwoju społeczno-gospodarczego.

Przeprowadzone badania wskazują, że prawidłowe wypełnianie założeń programu będzie wymagało zwiększenia zaangażowania mieszkańców, a także przeprowadzenia szerokich działań informacyjno-edukacyjnych.

Rekomendacje

- Przedstawiciele lokalnych społeczności ogólnie wyrażają chęć angażowania się w działania związane z wprowadzaniem programu Natura 2000, dlatego warto nawiązywać z nimi współpracę. Szczególną uwagę należy zwrócić na zainteresowanie jak najszerszej społeczności (w tym głównie lokalnych decydentów, inwestorów, samorządów, organizacji pozarządowych i rdzennych mieszkańców), włączając ją w konsultacje i procesy decyzyjne, a nie traktując jedynie jako stronę. Przy pracach nad ostatecznym kształtem programu wdrażania kolejnych etapów Natury 2000, koniecznie należy opierać się na informacjach uzyskanych od mieszkańców odnośnie specyfiki danego terenu, uwarunkowań społecznych itp., a nie jedynie na wiedzy ekspertów zewnętrznych. Rdzenna ludność nie może zostać zignorowana czy wykorzystywana jako siła robocza już przy pracach czysto technicznych. To z jednej strony uzależni lokalne społeczności ekonomicznie od inwestora, ale równocześnie obniży jakąkolwiek motywację do włączania się w zadania związane z ochroną danego terenu.
- Dobrym i przynoszącym korzystne efekty sposobem zachęcania społeczeństwa do angażowania się w kwestie ochrony przyrody jest organizowanie spotkań otwartych. Ważne, aby były one prowadzone przez profesjonalnie wykształconego moderatora, przy użyciu metod adekwatnych do odbiorców.
- Warto organizować spotkania bardziej lokalne – w poszczególnych gminach, a nawet miejscowościach – głównie tam, gdzie wyznaczono dużo obszarów naturalnych, których wymogi ochronne mogą stać w przyszłości w konflikcie z potrzebami rozwoju społeczno-gospodarczego.
- Pilną kwestią jest podjęcie rzetelnych i szerokich działań informacyjno-edukacyjnych, skierowanych w szczególności do właścicieli gruntów i gospodarstw rolnych, inwestorów oraz lokalnych decydentów mających na celu przybliżenie im idei i zasad programu. Przy tym: 1) należy zwracać szczególną uwagę na przedstawianie korzyści, jakie może przynieść wyznaczenie obszarów naturalnych, wyjaśnianie wszelkich nieprawdziwych informacji, przyczyniających się do tworzenia negatywnego wizerunku programu, a także przekazywanie praktycznych informacji na temat możliwości inwestycyjnych w obszarach naturalnych, 2) w działania edukacyjno-informacyjne warto włączyć media, zarówno ogólnopolskie, jak i lokalne, szkoły, organizacje po-

zarządowe, a także samorząd, lokalne władze oraz osoby cieszące się zaufaniem i dobrą opinią.

- Równoległe z działaniami edukacyjno-informacyjnymi, nieodzowne wydaje się wypracowanie opcjonalnych metod negocjacji szczególnie dla właścicieli gruntów np. programów kompensacyjnych.
- W najbliższej przyszłości partycypacja społeczeństwa w sektorze ochrony przyrody będzie coraz większa. Stąd potrzeba kształcenia specjalistów zarówno w dziedzinie komunikacji, konsultacji, jak i ochronie przyrody. Jedynie interdyscyplinarne zespoły ekspertów będą w stanie prowadzić efektywny dialog społeczny.
- Spotkania konsultacyjne w województwie małopolskim to dobry przykład rozpoczęcia dialogu społecznego. Dialog nie jest działaniem doraźnym, lecz procesem ciągłym, stąd konieczność jego kontynuacji w dalszych etapach wdrażania Natury 2000. Dobrze prowadzony i angażujący wszystkie zainteresowane strony powinien obniżyć prawdopodobieństwo konfliktów i niepokojów społecznych.
- Doświadczenia zdobyte w czasie pilotażowego programu konsultacji społecznych w województwie małopolskim mogą stanowić rodzaj modelu tego typu programów dla innych województw.

Konsultacje społeczne w inwestycjach infrastrukturalnych: raport z badania opinii

Treść raportu jest podsumowaniem materiału empirycznego zawartego w zrealizowanych wywiadach. Oznacza to, że w raporcie prezentowany jest świat widziany oczami respondentów. Celem badania nie jest zrekonstruowanie obowiązującego stanu prawnego czy zobiektywizowanej rzeczywistości, a odtworzenie obrazu konsultacji społecznych, który widzą ich uczestnicy.

W świetle wiedzy naukowej, pewne wnioski z raportu, opisujące proces konsultacji społecznych, mogą uchodzić za oczywistości. Należy jednak pamiętać, że celem badania opinii jest odtworzenie poglądów badanej grupy. Dołożono starań, aby w analizie nie różnicować opinii ze względu na przynależność do określonej strony w procesie konsultacji społecznych (inwestorzy *versus* strona społeczna). Nie było celem twórców badania ukazanie dwóch sprzecznych obrazów procesu konsultacji, a raczej wskazanie tych elementów, które respondenci postrzegają w podobnej perspektywie. W ten sposób można przybliżyć opis konsultacji społecznych.

Informacje o badaniu: cel i metoda

Podstawowym celem badania było poszerzenie wiedzy na temat prowadzonych w Polsce konsultacji społecznych. W sposób szczególny interesowały nas:

- sposoby postrzegania roli konsultacji społecznych w procesie inwestycyjnym przez strony tego procesu,
- analiza sposobów działania stron wobec występujących konfliktów,
- opisanie sposobów informowania o konsultacjach społecznych,
- ukazanie dobrych i złych praktyk realizowanych w trakcie konsultacji,
- opisanie zysków i kosztów udziału w konsultacjach społecznych (w szczególności kosztów pozamaterialnych),

- wypracowanie strategii działań zapobiegających lub niwelujących skalę konfliktów.

Badanie zrealizowano w oparciu o technikę wywiadów pogłębionych IDI (Individual in-depth interview). Polega ona na szczegółowej, wnikliwej rozmowie z informatorem/respondentem, której celem jest dotarcie do precyzyjnych informacji, poszerzenie wiedzy związanej z tematem badania. Ta forma wywiadu jest najbardziej efektywna w przypadku, gdy naszym celem jest zebranie jak najszerszego spektrum opinii, wysłuchanie głosów różnych środowisk. Badanie to ma charakter eksploracyjny, jest próbą zrozumienia zjawisk, zachowań, motywacji.

Wywiady pogłębione prowadzone są przez specjalnie przeszkolonych badaczy o nastawieniu psychologicznym, którzy umiejętnie wprowadzają kolejne tematy rozmowy, odpowiednio ukierunkowują wypowiedź respondenta, pomagają w ujawnianiu przekonań, opinii, postaw. Przebieg wywiadu jest nagrywany – transkrypcja z nagrania wzbogacona obserwacjami badacza staje się podstawą do przeprowadzenia analizy.

W wielu miejscach raportu przytoczone są niezmienione wypowiedzi respondentów. Umieszczone są w cudzysłowie oraz oznaczone numerem wywiadu, z którego pochodzą (W1-W40). Zespół, w skład którego weszli socjologzy: Katarzyna Błaszczyk, Michał Gryglewski, Magda Larkowska, Urszula Rybak i Marek Troszyński przeprowadził 40 wywiadów indywidualnych zgodnych ze scenariuszem.

Opisywany projekt jest badaniem jakościowym, nie ma charakteru reprezentatywnego, wniosków tu opisanych nie możemy zasadnie rozciągać na całą populację (grupę docelową). Określenia używane podczas analizy – „większość badanych”, „spora część badanych” – mają znaczenie jedynie opisowe (większość badanych nie oznacza, że chodzi o większość uczestników konsultacji społecznych). Podobnie stwierdzenia: „respondenci zauważyli/powiedzieli” są przytoczeniem głosów poszczególnych osób biorących udział w badaniu. Jeżeli odnośnie danej kwestii zdania były podzielone (pojawiały się opinie wzajemnie się wykluczające, typu: popieram i nie popieram), to wyraźnie zaznaczono to w analizie. Warto jednak pamiętać, że wszystkie opinie i zgłaszane uwagi były artykułowane przez rzeczywistych uczestników konsultacji społecznych.

Dobór badanych

Celem badania było zebranie opinii osób, które brały/biorą udział w konsultacjach społecznych – posiadają wiedzę i wyrobione opinie na temat

funkcjonowania tego procesu w Polsce. Przebadano cztery grupy respondentów, odpowiadające zdefiniowanym wcześniej stronom procesu konsultacji społecznych:

- przedstawiciele inwestorów (10 wywiadów),
- osoby decyzyjne w Regionalnych Dyrekcjach Ochrony Środowiska (5 wywiadów),
- przedstawiciele społeczności lokalnych/organizacji pozarządowych (20 wywiadów),
- podmioty przeprowadzające konsultacje społeczne (5 wywiadów).

Dodatkowo każda z osób biorących udział w badaniu wypełniła kwestionariusz rekrutacyjny. Warunkiem zakwalifikowania respondenta do badania było wzięcie udziału w co najmniej 2 projektach konsultacji społecznych. Respondenci byli rekrutowani z terenu całej Polski. Wywiady przeprowadzono w okresie od 6 do 23 kwietnia 2010 roku.

Analiza wyników badania

Badanie zostało podzielone na bloki tematyczne odpowiadające poszczególnym problemom badawczym. W podobny sposób sporządzona jest poniższa analiza – jej zadaniem jest udzielenie odpowiedzi na ważne dla nas pytania badawcze. Nie odzwierciedla ona sposobu przeprowadzania wywiadu (scenariusz wywiadu zamieszczony został w ostatniej części raportu), ani sposobu myślenia/wypowiedzi jednej konkretnej osoby.

Zdania zawarte w cudzysłowach są dokładnymi cytatami z wywiadów. Dla większej przejrzystości analizy zrezygnowano z przytaczania wszystkich, powtarzających się opinii na określony temat, ilustrując tezę jedynie najbardziej wyrazistymi przykładami.

Najważniejsze elementy konsultacji społecznych

W ocenie respondentów zdecydowanie najważniejszym elementem decydującym o kształcie konsultacji społecznych jest **moment ich rozpoczęcia**. Upraszczając nieco analizowane opinie, można je podsumować następująco: dobre konsultacje to takie, które rozpoczęły się równocześnie z początkiem projektowania inwestycji. Natomiast złe konsultacje społeczne, to te, które wystartowały w momencie, gdy projekty były już gotowe.

„Konsultacje zacząłbym zaraz po wymyśleniu nawet na roboczo powiedzmy przy studiach wariantu, powiedziałbym na brudno ja lepiej. Bo

to wiadomo wszystko się pozmienia i żeby nie robić sobie dodatkowej pracy, po wymyśleniu powiedzmy na brudno jak najszybciej pojechać i to zaprezentować”. (W17)

Z momentem rozpoczęcia wiąże się również kwestia **długości trwania**. Im wcześniej zaczniemy konsultować, tym dłużej możemy ten proces prowadzić i tym lepsze efekty osiągnąć.

„Dobrze jest zrobić te konsultacje społeczne na początkowym etapie. To na pewno. (...) Gorzej jest z funduszami na to [konsultacje społeczne] i kwestia przekonywania inwestora, aczkolwiek już ci inwestorzy są coraz dojrzalsi i podchodzą do tego też fajnie. (...) Czas to jest tak na prawdę jedna z najważniejszych rzeczy, czyli w miarę wczesne przeprowadzenie i poinformowanie tych ludzi. Oni bardzo długo, na przykład na tych terenach rolniczych, bardzo długo ludziom zajmuje przyswojenie tego, że coś będzie robione na ich terenie, że to będzie nowe, że to może jakoś oddziaływać na nich, że to przede wszystkim będzie ich dotyczyć, dotyczyć ich domów, ich działek, ich drogi do domu, do pracy, przejazdu, autobusu, że to się wszystko zmieni. I to zajmuje czas i nie można tak, ja widzę, że nie można tak gwałtownie wejść z jakąś inwestycją pomiędzy jakąś społeczność lokalną, no bo ona z góry będzie na nie, bo to jest nowe”. (W3)

„Były na pewno za krótkie, ale nie były najgorsze. Na pewno brakowało jeszcze jednej rundy tych spotkań. I to jest duży minus tego, ale byliśmy związani terminem umownym, z którym i tak mamy problem, zorganizowanie jeszcze jednych konsultacji by nas wyłożyło”. (W17)

Patrząc z perspektywy strony społecznej można mówić o **ergonomiczności konsultacji społecznych**. Dobre konsultacje społeczne to nie tylko takie, które są zorganizowane w zgodzie z literą prawa. Powinny one być jak najbardziej „wygodne” dla wszystkich stron, wytwarzać jak najmniej kosztów. W wielu wywiadach respondenci zwracają uwagę na „techniczne” elementy, które spowodowały znaczne utrudnienie (a w konsekwencji przedłużenie czasu trwania) konsultacji – zbyt mała sala, nagłośnienie uniemożliwiające prowadzenie rozmowy, nieczytelna prezentacja itp. Ważnym elementem jest udostępnienie możliwe wielu kanałów informacyjnych – nie tylko bezpośrednio rozmowy w trakcie spotkania, ale także możliwość kontaktu mailowego, telefonicznego.

„Skuteczne konsultacje (...) w miejscach dostępnych dla tych ludzi, czyli nie organizować ich u inwestora, w mieście położonym 50 km od tej społeczności zainteresowanej, tylko pojechać do nich i rozmawiać z nimi na ich terenie, z nimi. Zapraszać właśnie lokalne władze, lokalne autorytety na te spotkania. Organizować je w czasie takim sprzyjającym, czyli nie rano, raczej po południu. Być przygotowanym do tego też, jednak mieć

materiały i mieć o czym rozmawiać i jechać z czymś konkretnym do ludzi. Oprócz tego trzeba im dać wiele możliwości kontaktu z nami, oprócz tego spotkania, żeby miał możliwość wystąpienia do mnie listu, maila, faksu, mógł nawet zadzwonić, albo mógł pójść do władzy lokalnej. Także tych wiele kanałów trzeba ludziom dać. Czas też na zapoznanie się odpowiedni z tymi wszystkimi materiałami”. (W3)

„Nie zawsze sala tej wielkości będzie salą odpowiednią do konsultacji, bo okaże się, że przyjdzie nagle 500 osób i połowa będzie stała na korytarzu i wcale nie będzie słyszała tego, co do nich mówimy. I to jest ważne. (...)

Było też na dużych ekranach wyświetlone przebiegi, zrobiona prezentacja. To też warto pokazać, nie tylko gdzieś tam na stole wyłożyć, bo wiadomo, że 500 osób do tego nie podejdzie i tych map nie zobaczy” (W16)

„Anielska cierpliwość, zapewnienie komfortowego miejsca z klimatyzacją, dużo życzliwości (...) no i są jeszcze kwestie techniczne, o których wspominałem. Musi być dobra prezentacja. Tak naprawdę, wiem, że to zabrzmi altruistycznie, ale warto jest przygotować coś więcej niż to absolutne minimum, które się pojawia na takich konsultacjach społecznych. Owszem te pierwsze konsultacje społeczne, do których się super przygotowujemy, zrobimy prezentacje i materiały, to te pierwsze nie będą tymi, które wypalą. Ale jak się zrobi drugie, trzecie i czwarte, to się upowszechni”. (W25)

Konsultacje społeczne mają być formą dialogu pomiędzy stronami, których dotyczy planowany proces inwestycyjny. Problemem w polskich warunkach jest zbyt **słabe poczucie sprawstwa wśród członków lokalnych społeczności**. Wynika to często z traktowania konsultacji społecznych jako wojny inwestora ze stroną społeczną. Ludzie zdają sobie sprawę z braku równowagi sił. Warto zadbać o najstarszą stronę dialogu, zapewnić im poczucie równoprawnego uczestnictwa.

„Taki marszałek ma mnóstwo ludzi, którzy znają się na drogownictwie, mają cały dział prawny, ma budżet, jeśli chodzi o nas, to nieskończony, ma władzę absolutną. I co? My mamy się równać z takim marszałkiem?” (W2)

„Nie wiem, inne odczucie to takie mimo wszystko, jakby sformalizowanie tych konsultacji do tych 21 dni, ma się poczucie, że interesariusze są ignorowani od samego początku. To tą świadomość mimo wielu lat otrząskania jakby cały czas się ma. Czasami się myśli: »po co my piszemy drugą dobę te uwagi, przecież i tak ich nikt nie przeczyta«. (...) jednak mimo wszystko czuje się ten lekki bezsens tej sytuacji”. (W10)

„Mam takie wrażenie, że na razie w Polsce bardziej skuteczna jest postawa występowania z pozycji siły”. (W13)

Pojawiającym się w trakcie wywiadów „podręcznikowym” zagrożeniem konsultacji społecznych jest traktowanie ich jako **gry o sumie zerowej**.

Strony postrzegają się wzajemnie jako wrogów, uparcie broniących swojej wersji.

„Dzisiaj inwestor, który będzie chciał naprawdę to zrobić w taki sposób otwarty, pełny te konsultacje, tak na dobrą sprawę działa na swoją niekorzyść”. (W13)

Sposobem na zmniejszenie skali tego zjawiska jest **edukowanie społeczności** o znaczeniu konsultacji społecznych oraz o możliwości wzięcia w nich udziału. Oczywiście jest to kolejny element, który nieodłącznie zależy od czasu trwania procesu konsultacji.

„Dobrze jest też (...) uczyć ludzi. My na każdym konsultacjach, jak przyjeżdżamy, to tłumaczymy, większość firm tak robi, tłumaczy cały proces. Na czym polegają te konsultacje, kiedy ci ludzie mogą się włączyć do procesu inwestycyjnego. Jak przyjechaliśmy na przykład z tą koncepcją [budowa odcinka drogi wojewódzkiej], to zanim w ogóle wszystko przedstawiliśmy, ja im wytłumaczyłam, że to jest etap wstępny, że myśmy przyjechali po tak naprawdę ich opinie, po ich poparcie, po informacje od nich, no bo oni znają tę ziemię najlepiej i oni nam na pewno udzielią informacji”. (W3)

Warto propagować inne, **konciliacyjne nastawienie** do konsultacji społecznych.

„Moim zdaniem nie ma kłopotu w procedurach, które już w tej chwili są coraz bardziej szczelne i coraz lepsze, problem jest w podejściu, wręcz powinna być reklama konsultacji społecznych czy tych procesów partycypacyjnych wśród decydentów, dlatego że oni bardzo często traktują to jako coś wrogiego, co im przeszkadza w pracy. Zaczynając od tego podejścia no to oni staną na głowie żeby tych konsultacji społecznych nie było”. (W19)

Kluczowym elementem jest **zaufanie**, które należy zbudować pomiędzy stronami konsultacji. Respondenci przywoływali liczne przykłady ilustrujące, jak długim i żmudnym procesem jest budowanie zaufania pomiędzy zwaśnionymi stronami, jak łatwo może dojść do zrujnowania powstającej platformy zaufania i jak trudno ją później odbudować.

„Żeby mieli zaufanie, to trzeba po prostu wypracować, bo prowadząc konsultacje, nie możemy brać na siebie takiego ciężaru, takiej odpowiedzialności, że rzeczywiście inwestor potem dotrzyma tych wszystkich warunków. Przykład, uzgadniałam zakład przerobu odpadów i z dokumentacji wynikało, że będzie to instalacja szczelna, po prostu że nie będzie odorów. I takie były warunki decyzji. Na dzień dzisiejszy strasznie to śmierdzi. Jak przekonać potem mieszkańców? Po prostu to trzeba wypracować”. (W7)

Budowanie zaufania powinno skutkować **gotowością do dialogu**. Oczywiście wymóg ten dotyczy wszystkich stron konsultacji.

„Trzeba chcieć wejść w dialog. Trzeba wysłuchać innych środowisk, jeśli jest różnica zdań, to się powinno tak długo debatować, aż dojdziemy do jakiegoś konsensusu. Urzędnicy muszą przestać bać się swojego społeczeństwa i przestać myśleć, że wszystko wiedzą, sprawy polityczne, w którymś momencie powinny iść na bok”. (W34)

W opinii respondentów fundamentalne dla przeprowadzenia skutecznych konsultacji społecznych jest **rozpoznanie lokalnej społeczności**. I nie chodzi tu jedynie o zbudowanie mapy konfliktu, odtworzenie lokalnego układu sił. Celem powinno być opisanie specyfiki lokalnej społeczności, charakterystycznych dla danej lokalizacji problemów, struktury społecznej, aktywności organizacji pozarządowych itp. W jej poznaniu powinny być pomocne władze lokalne, których przedstawiciele mogą pełnić rolę mediatorów w sytuacjach, kiedy nie są oni stroną w konsultacjach.

„Po prostu należałoby wejść w to środowisko, w którym mamy te konsultacje przeprowadzić. Poznać ich kulturę, nawet sposób mówienia, porozumieć się ich językiem, żeby do nich trafić. Jakies tradycje związane z regionem, żeby uszanować ich przekonania, ich historię. To by było takie najważniejsze”. (W7)

Warto również zwrócić uwagę na głosy respondentów, którzy traktują inwestycje (dążenie do zrealizowania inwestycji) jako **działania polityczne**. Dla części naszych rozmówców było to jednoznacznie negatywne zjawisko – uniemożliwiający osiągnięcie kompromisu – z jednej strony silne dążenie do zrealizowania inwestycji, z drugiej brak działań ze strony społecznej.

„To jest problem, bo decyzje inwestycyjne są w większości przypadków decyzjami politycznymi, bo niestety tego typu inwestycje, infrastrukturalne, duże to jest świetny pomnik dla polityków i oni takie pomniki chcą mieć. I jest to również problem słabości społeczeństwa obywatelskiego”. (W10)

Pojawiły się jednak głosy osób, które próbują **wątek polityczny wykorzystywać dla dobra społeczności lokalnej**. Aktywne działania w obronie lokalnych interesów przy sporach dotyczących inwestycji infrastrukturalnych może znacząco wpłynąć na popularność polityka.

„Trzeba znać przepisy, i to nie tylko zawodowe dyrektywy, brać udział w szkoleniach. Potrzebny jest udział władzy, bo władzy też by się to przydało, byłaby to kampania wyborcza. Trzeba uświadamiać inwestorom ważność tego etapu inwestycji”. (W29)

Na zakończenie tego podrozdziału warto zauważyć, że respondenci dostrzegają **znaczącą poprawę jakości konsultacji społecznych** w dłuższej perspektywie czasowej. Strony konsultacji coraz lepiej znają swoje

role, organizacje pozarządowe w Polsce profesjonalizują się, inwestorzy oswajają z koniecznością poważnego traktowania strony społecznej. Najczęściej wskazywanym powodem tych pozytywnych zmian jest dostosowywanie norm prawa krajowego do norm prawa Unii Europejskiej.

„Wrażenie jest następujące, uczymy się, zmienia się. Wszyscy się uczymy, to znaczy powiem tak, na pewno zmienili się członkowie, uczestnicy, pracownicy organizacji pozarządowych, bo się profesjonalizują, co jest naturalne i tak powinno być. Z drugiej strony, co jest szczególnie ważne, decydenci i inwestorzy również zaczynają traktować ochronę przyrody jako ważny obowiązek i jako ważne prawo i tego nie bagatelizować. To się zmienia w Polsce, jak i we wszystkich krajach Unii, a szczególnie w nowych krajach Unii Europejskiej”. (W4)

„Jest postęp (zajmuje się zagadnieniem 10 lat), inwestorzy starają się robić konsultacje społeczne coraz poprawniej. Powodem są naciski UE, presja ze strony ngo, ludzie wiedza, że organizacje mogą edukować i edukują, monitorują urzędy, mogą wpłynąć na decyzje urzędów. Inwestorzy wyciągnęli wnioski, z inwestycji wstrzymanych o kilka lat czy też odwołanych. Wiedzą, że tego etapu nie można pominąć czy zrobić byle jak. Podkreśla role działań organizacji pozarządowych, które monitorują, szkolą, uświadamiają inwestorów. Naciski ze strony tych, którzy współfinansują”. (W29)

Co należy zmienić – postulaty respondentów

Poniżej w skrótej formie zostaną zaprezentowane opinie respondentów, które dotyczyły kwestii szczegółowych lub też były wyraźnie sformułowanymi postulatami proponującymi zmiany w procesie konsultacji społecznych. Część respondentów opisywała **próby niedopuszczenia do konsultacji społecznych** przez prywatnego inwestora.

„Była to, ja nie wiem, na ile to jest możliwe, przy sklepie wielkopowierzchniowym (...), ma mniej niż 2 tys. metrów kwadratowych. (...) Tak czy inaczej, jest to obiekt prywatny, bo firmy XXX, ale przy newralgicznym skrzyżowaniu, w mieście-ogrodzie, więc wydaje mi się, że powinny obowiązywać jakieś zasady, natomiast burmistrz wydał decyzję jednoosobowo. Nie poinformował o tym mieszkańców, nie poinformował o tym rady (...)”. (W2)

Bardzo istotnym negatywnym czynnikiem jest **przekonanie o braku sensu konsultacji społecznych**. Jedyнным sposobem wyjścia z tej sytuacji są rozwiązania narzucane Polsce przez Unię Europejską.

„Więc generalnie jest to fikcja w tym kraju, jeśli chodzi o konsultacje społeczne, jest to po prostu fikcja, niestety no! My tego szybko nie zmienimy.

Znaczy ja mam pewną teorię, kto to zmieni, my sami z tym bagienkiem nie jesteśmy sobie w stanie poradzić. Unia Europejska zrobi porządek.

Kary, kary i jeszcze raz kary. I wtedy się po prostu Polak nauczy”. (W6)

Tym, co często uniemożliwia przeprowadzenie skutecznych konsultacji jest **ograniczona dostępność do materiałów dotyczących przeprowadzanej inwestycji**. Ustawowe terminy dostarczania informacji w praktyce okazują się być zbyt krótkie.

„I oczywiście, że możemy się kłócić z organem, że ta informacja powinna być na stronie, ale pamiętamy o tym, że właśnie od momentu powzięcia decyzji, założmy, że nawet dołączyli 14 dni na kpa [reguły określone w Kodeksie postępowania administracyjnego], że czas na nasze konsultacje jest właściwie krótszy od czasu, w którym oni muszą nam udostępnić te dokumenty”. (W10)

Jednym z postulatów było **wprowadzenie zakazu wykonywania „oceny oddziaływania na środowisko” przez firmę, która przygotowuje projekt**.

„Projekt i ocenę jego wykonuje ta sama firma. Moim zdaniem jest to trochę sprzeczne z zasadą, bo ocena raczej być powinna niezależną opinią na temat projektu, ale ponieważ nie ma zakazu, więc często ci, którzy ogłaszają przetargi na projekty drogowe”. (W9)

Sama **jakość raportów oddziaływania na środowisko budzi zastrzeżenia** niektórych respondentów.

„To są kwestie zupełnie techniczne, jeśli chodzi o raport oddziaływania na środowisko. Zazwyczaj my zwracamy uwagę na jakość tych raportów, bo jest tragiczny i to się nie poprawia niestety, głównie chyba przez to, że jest to na zlecenie inwestora. Ja wiem, że tego się nie da obejść, ale jakby wykonawca raportu czuje się, jak sędzę, zobligowany, żeby wyszło mu to, co inwestor zamówił”. (W10)

Z drugiej strony problemem jest **możliwość odbioru – właściwego zrozumienia takiego raportu przez stronę społeczną**. Raporty napisane technicznym językiem, trudne do zrozumienia przez przeciętnego obywatela, są najczęściej przyczyną nieporozumień, tworzą zarzewia konfliktów.

„Szczegółowa analiza raportu oddziaływania na środowisko to jest przedsięwzięcie, które wymaga kwalifikacji. A jeśli nie sposób wykazać się kwalifikacjami, to trzeba tę analizę komuś powierzyć, a jeśli powierzyć, to trzeba za to zapłacić. W związku z tym tak naprawdę to społeczność lokalna nie jest przygotowana do tego, aby być partnerem w takich konsultacjach. I to się potwierdziło, bo takie głosy, że nie chcemy, bo nie chcemy spalarni.

(...) aby ten głos mógłby być pełny, czy organizacji, czy ludzi to potrzeba wiedzy, merytorycznej wiedzy. A zdobycie tej wiedzy, to trwa, to po pierwsze, a po drugie to nie sposób jest poznać wszelkie tematy, które

wiążą się z inwestycjami, które nas otaczają. Uczyć się tego wszystkiego można, tylko człowiek nie nadąży”. (W24)

„Dobre konsultacje społeczne to są takie, które są w stanie przeciętnemu człowiekowi w sposób plastyczny i zrozumiały pokazać, co też mu władza wymyśliła i chce mu zbudować pod nosem. Dlaczego władza chce mu wyciąć te drzewa pod domem, dlaczego chce zburzyć dom sąsiada, albo jego własny. Musi być zapewniony, że jego prawa zostaną ochronione, że mu zostaną wypłacone te pieniądze za zajęty teren, kiedy mu zostaną wypłacone, on musi mieć komfort w tym dyskomforcie możliwości zaplanowania swojej przyszłości”. (W25)

Kolejnym elementem wpływającym na skuteczne przeprowadzenie konsultacji jest **prowadzenie spotkań przez zewnętrznego moderatora**, który nie jest bezpośrednio zaangażowany w konflikt (nie reprezentuje żadnej ze stron). Jeżeli taka osoba jest zaangażowana w konsultacje, warto by podkreślała swoją niezależność (nie tylko deklaratywnie, ale również poprzez podejmowane decyzje).

„Jeżeli inwestor czy instytucja publiczna, która konsultuje jakiś plan, strategię czy inwestycję wie, że będzie budziła dużo emocji, dużo konfliktów, no to w interesie obu stron jest zaangażowanie bardzo dobrego moderatora, neutralnego, który nie będzie jakby sympatyzował z żadną ze stron, ale będzie rzeczowym również uczestnikiem dyskusji. (...) To moje pierwsze wrażenie części projektu Banku Światowego było takie, że moderatorzy zaangażowani w prowadzenie debaty tej publicznej i tych spotkań są niezależni i potrafią zachować dystans do obu stron, zbierając jednocześnie uwagi”. (W5)

„Warto brać moderatora na takie spotkania. Jest to osoba niezależna. Jej mieszkańcy mogą bardziej zaufać, bo mam wrażenie, że my jako przedstawiciele inwestora jesteśmy od razu negatywnie odbierani. Jako osobom, którym się płaci i oni zrobią wszystko, bo tak im każe inwestor”. (W14)

Równie ważne jest powołanie osoby odpowiedzialnej za cały proces konsultacji społecznych – **koordynatora konsultacji**. Jego rolą powinno być „zarządzanie informacją” dotyczącą konkretnego procesu konsultacji.

„Według mnie powinien być wymóg takiego konsultanta ds. konsultacji, albo koordynator. I ktoś taki miałby przeprowadzić konsultacje społeczne od a do z”. (W15)

„Ta osoba, która będzie prowadziła powinna przejść szkolenie z wystąpień publicznych, to pomaga, że jest się bardziej wiarygodnym. Ta przejrzystość przy konsultacjach, czyli pokazywanie tych zmian jest bardzo ważne. Czyli wiarygodność, przejrzystość, wieloetapowość, no i dla samych prowadzących no to przygotowanie z prezentacji”. (W17)

„Nie ma takiego »habu« informacyjnego, gdy robimy konsultacje to jest ośrodek, który wie wszystko – nie ma tak. Konsultacje w tym przypadku

miały za zadanie zintegrowanie pewnej wiedzy i informacji, na poziomie nie tyle mieszkańców, co władz i planistów”. (W20)

Warto również budować sieć **stałych partnerów, którzy współpracują przy konsultacjach społecznych**. Dotyczy to zarówno projektantów, jak i osób przeprowadzających konsultacje. Pojawiały się głosy domagające się profesjonalizacji całego procesu, co powinno przekładać się na jakość uzgodnień.

„Budowanie stałych partnerów, kierunku takiego konsultingu i bycia pewnym think tank, są inwestorzy, którzy mają swoich sprawdzonych ludzi, swoje sprawdzone firmy, swoich podwykonawców, którzy robią projekt konsultacyjny, od A do Z, dobrze. Nie będzie ad hocu, tylko wchodzi się z pewną, rzetelną propozycją”. (W20)

Porozumienia nie ułatwia również występowanie poszczególnych osób **w różnych rolach w sytuacji konsultacji**. Konflikty pojawiają się także w obrębie poszczególnych stron konsultacji (znane przypadki konfliktu wśród przedstawicieli ‘strony społecznej’ nie są jedynymi wzmiankowanymi przykładami)

„I mimo, że Ci agenci mają teoretycznie zbieżne potrzeby, żeby szybko załatwić sprawę, to oni jeszcze między sobą potrafią się pokłócić. Może być taka sytuacja, że projektant chce zrobić projekt dobrze i w sensownym czasie tylko urzędnik tego nie chce, ponieważ uważa, że to nie ma sensu, że na razi się na dodatkowe konflikty społeczne itd. Jest zrozumiały konflikt agentów po stronie społecznej i jest też konflikt agentów po stronie rządowo-urzędowej, projektowej. Ba, zdarza się, że projektant ma dokładnie takie samo zdanie jak nasze stowarzyszenie, tylko publicznie musi prezentować zdanie tak jak urzędnik. Bo mu za to płacą”. (W25)

Wielokrotnie powtarzały się spostrzeżenia dotyczące **„etatowych pieniaczy”**, którzy pojawiają się na konsultacjach społecznych. Stanowią oni zagrożenie dla skuteczności przeprowadzanego procesu.

„No dobrze, wyjaśniać tłumaczyć ludziom cierpliwie, spokojnie. Zawsze w takich konsultacjach tj. jedna osoba czy dwie osoby takich krzykaczy. Bo reszta jest taka, że przyjdą sobie posłuchać, ale są jeden albo kilka takich krzykaczy. No, więc z tymi jest największy problem z tymi krzykaczami, żeby ich uspokoić. A oni przeważnie wszystko negocjują. Nikt im nie wytłumaczy”. (W27)

Dobre i złe praktyki w konsultacjach społecznych

Spora grupa respondentów nie potrafi wskazać wśród swoich doświadczeń z konsultacjami społecznymi, elementów, które mogą określić mianem „dobrych praktyk”. Jest to zjawisko znaczące tym bardziej, że w wy-

wiadach brały udział osoby, które musiały wykazać się doświadczeniem udziału w co najmniej dwóch procesach konsultacyjnych.

„My specjalnie jakichś takich super okazji do dobrych praktyk nie mamy (...). Na dzień dzisiejszy nie przypominam sobie jeszcze inwestycji, która już miałyby wydane, do końca przeszłyby całą procedurę prawną, żeby stwierdzić ostatecznie, jak gdyby wszystkie sprawy są de facto w toku, mimo że trwają od kilku lat. Trudno tutaj mówić o dobrych praktykach”. (W6)

„Powiem Pani, że trudno byłoby mi znaleźć taką dobrą konsultację to wieoletnie doświadczenie wcale nie wskazuje, że te ks były bardzo dobrze zorganizowane”. (W11)

Dobre praktyki

Jako konkretny przykład dobrej praktyki w konsultacjach społecznych respondenci dosyć często wspominają rozwiązanie **konfliktu w Rospudzie** (okrągły stół).

„Przyznaję szczerze, że idea okrągłego stołu to nie jest moja bajka, zawsze mi się wydaje, że w większości wypadków służy to rozmydleniu tematów, ale tam się akurat udało. (...) Udało się na forum publicum przyznać, że my możemy mieć rację. Myślę, że to było miłe akurat. I że trzeba to zrobić jeszcze raz i porządnie i że koniec po prostu przepychania”. (W10)

Pojawiają się opisy działań, co do których strony konsultacji są zgodne, że są one korzystne dla inwestycji, bo **zwiększają jakość projektu**. Respondenci opisują przykłady błędów popełnianych przy projektowaniu inwestycji, które były poprawiane w wyniku dopuszczenia do projektu strony społecznej.

„I w budownictwie drogowym jest mnóstwo (...) przykładów, kiedy projekt robiony w biurze projektowym na desce przy dosyć powierzchownej wizji terenowej zawierał jakieś pułapki, które bardzo łatwo było zlikwidować. (...) także przykładów tego typu jak ten (...) spotkałem się z szeregiem takich przykładów, kiedy ludzie zostali zainteresowani, a na ogół są zainteresowani, bo wie pani, te tereny w pobliżu drogi, tam trzeba wyłączenia robić, (...) przyglądając się projektowi wychwytyją w nim pewne mankamenty, (...) które kapitałnie podnoszą jakość projektu. (...) W takiej codziennej praktyce jest mnóstwo takich sytuacji kiedy projektant przy najlepszej woli nie jest w stanie wszystkiego ogarnąć. I dyskusja publiczna na ten temat pozwala poprawić projekt”. (W9)

Sporo uwag odnoszących się do dobrych praktyk dotyczyło kwestii **informowania o inwestycji**, komunikowania się pomiędzy stronami, wykorzystywania w tym procesie mediów.

„Na pewno współpraca z mediami. (...) Nie są to żadne wyrafinowane narzędzia, ale ważne, że są skuteczne. Po pierwsze poinformowanie i to takie poinformowanie, wciągnięcie media też w pewien proces konsultacyjno-informacyjny mieszkańców”. (W20)

„strona internetowa, na której były szczegółowe mapy nałożone na zdjęcie satelitarne, wszystko było bardzo ładnie narysowane i można było to ściągnąć obejrzeć i nawet był taki interface, który umożliwiał wpisanie komentarza”. (W25)

Badani w trakcie wywiadów **chwalą konkretne firmy**: Główną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, Eko-Konsul z Gdańska lub konkretne opisywane procesy konsultacyjne. Do tych przykładów warto wrócić, by zbudować podręcznik dobrych praktyk. Warto upowszechnić tego typu procesy, by odejść od sytuacji, w której uczestnicy konsultacji nie znają żadnego przykładu dobrych praktyk.

„Konsultacje społeczne przebiegu drogi Via Baltica, czyli Warszawa – Północno Wschodnia Polska – Granica z Litwą. Firma, która otrzymała kontrakt na przeprowadzenie tych konsultacji oraz zrobienie analizy przebiegu tej drogi wykonała niesamowitą pracę. Było kilkanaście, jeżeli nie kilkadziesiąt spotkań, w praktycznie chyba wszystkich powiatach między Warszawą a Płn–Wsch Polską, była strona internetowa, o której już wspominałem, na której było wszystko, po prostu wszystkie materiały, na bieżąco aktualizowana, na bieżąco nakładane mapy, warianty, tych wariantów w sumie wszystkich kombinacji było chyba 90, to było 8 głównych, ale jeszcze łączniki między nimi. Każde konsultacje społeczne to porządna prezentacja, za/przeciw, każdy miał możliwość wypowiedzenia się, konsultacje trwały do oporu w sensie do ostatniego głosu, do ostatniej osoby, która wyjdzie (...), była nawet swoista sonda na stronie internetowej; który wariant uważasz za słuszny. Były dosyć przystępnie podane informacje, (...) człowiek nieogarnięty w tych tematach był w stanie w tabelce przeczytać, ten wariant jest lepszy pod tym względem, ten pod tym względem i kolejny... To było w stopniu przyswajalnym dla przeciętnego człowieka. Był raport w języku specjalistycznym i była tak zwana część w języku niespecjalistycznym.

Sama prezentacja to jakieś tam media, prezentacja powerpoint, nagłośnienie, duża sala uwzględniająca przewidywany popyt na informacje”. (W25)

„Modelowy przykład. Władze miasta, tutaj burmistrz spotyka się raz do roku z mieszkańcami, tych spotkań było już 5 albo 6 w różnych częściach miasta, w godz. popołudniowych, wieczornych. Opowiada, co zrobiliśmy, jakie plany, a potem mieszkańcy mogą już pytać. Specjalnie do tego projektu były spotkania, jak już byliśmy na etapie przygotowywania wniosku, kiedy mniej więcej było wiadomo, jakie będą przestrzenne ramy tego,

projektu, jak już były mapy, było widać, gdzie ta kanalizacja. Na te spotkania możemy iść jako pracownicy albo burmistrz nas oddelegowuje. Wszystkie dokumenty i wszystkie pisma dot. projektu były publikowane na naszych stronach internetowych, była specjalna zakładka do tego, również cały raport oddziaływania, potem aneksy były na stronie. Potem w lokalnej gazetce były informacje o tym, na jakim jesteśmy etapie, o zebraniach”. (W30)

Jeszcze innym przypadkiem jest opisywanie **konsultacji prowadzonych przez respondenta** jako przykładu dobrych praktyk. Jest to sytuacja dosyć typowa wśród przeprowadzanych rozmów. By ją w pełni wyjaśnić, należy przeprowadzić dodatkowe wywiady z osobami, które brały udział w tych konsultacjach, reprezentując pozostałe strony.

„Zostaliśmy włączeni, kiedy tam było już duże napięcie, doprowadziliśmy do tego, że ludzie nie wyszli na ulicę, zostało zorganizowane informacyjne spotkanie wiejskie, włączyliśmy samorząd, spokojnie przedstawiając mu rzeczowe argumenty, co spowodowało, że stanął po naszej stronie wskazując na możliwe rozwiązania, utworzono społeczny komitet wskazujący, że organizacyjnie jakieś ciało jest ważniejsze niż takie zatowarowane działania poszczególnych ludzi.

Gromadziliśmy informacje, czyli prowadziliśmy też edukację na temat jak się prowadzi takie konsultacje, nie były to takie bardzo formalne tylko na konkretnych przykładach aktualnych dla naszej sytuacji, pokazywaliśmy jak to powinno być rozwiązane i zostawialiśmy do wyboru tym ludziom podjęcie decyzji w jakim kierunku chcą iść”. (W11)

„Jeszcze przed wystąpieniem do GDOŚ-u z wnioskiem przeprowadziliśmy konsultacje, ludzie mogli się z nimi zapoznać. Był czas na wprowadzenie zmian ewentualnych po przeprowadzeniu konsultacji. I stąd taki raport przeprowadzonych konsultacji dołączony do wniosku”. (W16)

„Ale na tym drugim my żeśmy pokazali temu społeczeństwu, że rzeczywiście mają wpływ na to i powstały jakieś warianty na podstawie ich wniosków. Myślę, że to głównie było najlepsze. A drugie to, że było to transparentnie przedstawione, czyli zawsze jakby pełna informacja do drugiej strony i pokazanie, że rzeczywiście te zmiany, które oni proponują i które są możliwe do uwzględnienia”. (W17)

Zdarza się też **sytuacja nieformalnych kontaktów** pomiędzy stronami. Projektant bezpośrednio kontaktuje się z przedstawicielami strony społecznej, co znacząco upraszcza proces konsultacyjny.

„Do stowarzyszenia dzwonił nie inwestor, bo Generalna do nas nigdy nie dzwoniła, ale sam projektant dzwonił, że coś tam zostało narysowane i oni się chcieli skonsultować z nami, jako z przedstawicielami społeczności”. (W19)

Ważne są również publiczne wystąpienia konkretnych osób, udział w konsultacjach społecznych wysokich urzędników czy przedstawicieli inwestora.

„Dobłą praktyką było to, że na przykład dyrektor D., ówczesny dyrektor mazowiecki Dyrekcji Dróg Krajowych i autostrad, pojawił się na takiej debacie publicznej, którą zorganizowaliśmy przy okazji masy krytycznej, to była masa krytyczna właśnie za pozamiejską obwodnicą, jakby pod tym hasłem. On w tym bardziej patriarchalnym dyskursie okazał ją, tak i się pojawił tam, mimo tego, że pojawił się w tym tłumie osób, które nie tyle były tam rozgrzane i pomidorami chciały w niego rzucać, ale na pewno to było trudne”. (W19)

Złe praktyki

Chyba najważniejszym elementem złych praktyk jest dość powszechne **przeświadczenie o braku zainteresowania konsultacjami społecznymi**. Popularność takiego podejścia znacząco wpływa na jakość całego procesu konsultacji.

„Złą praktyką jest, że nie ma strony zainteresowanej konsultacjami społecznymi. Tak jak w naszej strukturze jest miasto, które zleciło spółce miejskiej realizację zadania. Spółka miejska powołała jednostkę realizującą ten projekt. I w zasadzie każdy z tych trzech uczestników nie jest zainteresowany. Teoretycznie miasto powinno być zainteresowane promocją projektu, ale ma inne swoje pilne sprawy, pożary, które należy gasić. Spółka jest zainteresowana jak najmniejszymi problemami. A jednostka dążeniem do celu. Natomiast konsultacje społeczne pochłaniają czas. Przynoszą problemy. Ludzie dowiadując się, przychodzą z własnymi problemami. A tu mam pięć metrów chodniczka, a tu mam posadzone drzewko. I wolelibyśmy o tym nie wiedzieć. Realizować projekt i o tym nie wiedzieć”. (W12)

Konsekwencją powyższego jest przekonanie strony społecznej, że ich **głosy są ignorowane**, że nie są oni partnerami konsultacji społecznych.

„Przy czym pan projektant mówi: »Ale proszę pań, no mieszkańcy chcą sklepów i gdyby nie chcieli, to byłoby ich tutaj więcej, a panie są tylko trzy«. No i nie uwzględnił nic praktycznie z tego, o co wnosiliśmy”. (W2)

Elementem tego zjawiska jest przeświadczenie przedstawicieli strony społecznej, że **prezentowane warianty nie dają prawdziwej możliwości wyboru**, że decyzja zapadła już wcześniej.

„Jak warianty są ustalone i nie ma za bardzo możliwości zmiany i tak naprawdę konsultacje społeczne służą tylko i wyłącznie odhaczeniu, służą uzupełnieniu po prostu postępowania administracyjnego. No bo nie ma obowiązku w Polsce prowadzenia, więc to tylko dobra wola i dobre praktyki inwestorskie, żeby były konsultacje społeczne”. (W3)

„Najlepszym przykładem negatywnego podejścia to jest obwodnica Augustowa, gdzie na samym początku założono, że obwodnica pójdzie tędy i koniec. I wszelkie późniejsze konsultacje przez długi okres aż do okrągłego stołu kończyły się na niczym”. (W4)

„Oczywiście, to jest taka praktyka nagminna, żeby jakkolwiek wariant, żeby wykazać, że rozpatrywano różne warianty, często podaje się takie warianty niemalże absurdalne tylko po to, żeby zaistniały. Ale to jest niepoważne i każda organizacja, która jest merytorycznie przygotowana do konsultacji, potrafi wykazać nonsensowność jakby takiego sztucznego wariantowania”. (W5)

Jeżeli dołożymy do tego jeszcze przekonanie, że przynajmniej w części przypadków mamy do czynienia z **pozornymi konsultacjami** (decyzja, co do wyboru wariantu już zapadła, spotkania organizuje się by „odhaczyć” konsultacje społeczne), to wyłania się bardzo pesymistyczny obraz tego procesu.

„Późne przystępowanie do różnych konsultacji, albo próba nawet zrobienia tak zwanych konsultacji «po łebkach», czyli na przykład ogłoszenie, że są konsultacje społeczne tydzień przed jakimś spotkaniem, zrobienie spotkania w jakimś trudno dostępnym miejscu, i tak dalej, i tak dalej. Zdarzają się takie przykłady. Ja miałem kiedyś sugestie jednego z samorządowców, to zrobmy to w jakiś sposób bardzo szybko, tuż przed, żeby utrudnić. Te konsultacje społeczne zostawia się tydzień na swoje stanowisko, chociaż często wiadomo, że to jest sprawa kompleksowa, wymagająca przeczytania, a nie mówiąc że czasami informacja wychodzi w piątek, mamy weekend itd.” (W4)

W opinii części respondentów pojawia się **możliwość manipulowania opinią społeczną**. Raporty oddziaływania na środowisko są pisane technicznym językiem, niezrozumiałym dla przeciętnego obywatela. Oznacza to, że ludzie nie potrafią sami rozstrzygnąć, czy dany wariant inwestycji jest dla nich bardziej korzystny. Otwiera to, w przeświadczeniu respondentów pole do manipulacji.

„Społeczność lokalna, która z reguły nie ma wiedzy technicznej, może i powinna uczestniczyć w kreowaniu celu, bo oni czegoś tam chcą. Natomiast to, co traktujemy jako reprezentację społeczną, czyli mieszkańców, czy powiedzmy samorządy lokalne, różne organizacje i tak dalej, to są ludzie i zespoły, które nie mają błędnego pojęcia, nie mają wiedzy pozwalającej zaproponować sposób osiągnięcia tego celu. I tutaj się pojawia z jednej strony presja jakiejś grupy interesu, która manipuluje swobodnie tą opinią społeczną”. (W9)

Nie zawsze jest to manipulacja w oparciu o wiedzę. Przedstawiciele organizacji ekologicznych mówią o **specyficznych formach „przekupstwa”**.

„Ja nie mówię o takim przekupstwie, które się dzieje przy projektach spalarniowych, czyli że się wozi i pokazuje instalacje, wozi się z reguły tam do Austrii albo jeszcze gdzieś. (...) Więc to nie są dla mnie konsultacje”.

(W10)

Badani zgłaszali wiele uwag do procesu przeprowadzania konsultacji społecznych. Najważniejsze z nich to:

- przeprowadzanie konsultacji społecznych jedynie z przedstawicielami lokalnych władz, elit politycznych:

„I sposób myślę przedstawienia, np rozmowa tylko z wójtami przy zamkniętych drzwiach i podejście, że jak tylko tu ustalimy z panem wójtem, no to mamy już to w kieszeni. Okazało się wręcz odwrotnie. Jest to ustalone z panem wójtem to wcale nie okazuje się dobre tylko wręcz przeciwnie, bo wywołuje jeszcze większą dezaprobatę”. (W15)

- utrudnianie dostępu do informacji (szerzej w kolejnym rozdziale):

„Tych problemów jest generalnie co nie miara. Po pierwsze złe praktyki, to jest utrudniany dostęp do dokumentów, które są związane z konsultacjami. Przykładem może być chociażby tak duża inwestycja drogi S1, kiedy postępowanie było prowadzone przez Regionalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska, nie chciano nam po pierwsze udostępnić raportu, mimo że on był przedmiotem konsultacji, więc na zasadzie znajomości w drugim RDOŚ-iu, czyli RDOŚ-iu katowickim te dokumenty dopiero pozyskaliśmy”. (W6)

- brak informacji dla podmiotów zgłaszających uwagi, czy i w jaki sposób zostały one rozpatrzone:

„Jak ja mogę, jako przedstawiciel organizacji, ufać tutaj państwu, skoro ja poświęcam masę czasu na konsultowanie dokumentów przygotowanych na górze, przez administrację, jakichś tam projektów ustaw, rozporządzeń, wysyłam i potem nawet nie mam takiej informacji, co z tym dokumentem zostało zrobione. A jeżeli moja uwaga została odrzucona, to dlaczego została odrzucona. Ja nie mam tej informacji, albo mam tylko taką: zostało odrzucone. Ale nikt nie daje podstaw merytorycznych”. (W6)

- prowadzenie konsultacji społecznych przez osoby niekompetentne, nieprzygotowane do swojej roli:

„Odbędzie się spotkanie, na które przyjechały władze gminy, ale gołe, bez dokumentów. Zebranie odbyło się z inicjatywy mieszkańców, które gdzieś coś tam spotkały. Konsultacje odbyły się w innej gminie... władze nigdy do wsi nie przyszły, nie odniosły się do uwag z zebrania wiejskiego”. (W32)

- rozbijanie dużych inwestycji na małe fragmenty, co ułatwia uzyskanie zgody, ale uniemożliwia uwzględnienie całościowego wpływu inwestycji na środowisko:

„Złą praktyką jest to, że dużą inwestycję rozbija się na małe odcinki, jak na przykład jest w przypadku tego mazowieckiego węzła transportowego, i to już można by prawnie podważyć nawet w Europie, że uzyskuje się decyzje środowiskowe i robi się oceny oddziaływania na środowisko dla odcinków konkretnych tras nie łącząc tego w jeden węzeł, bo to będzie zamknięty obieg tak, tzn. nie licząc tego wpływu”. (W19)

- negatywny wpływ dyskursu medialnego:

„Bardzo dużą i złą robotę robią media, ponieważ media są nastawione nie mówię już że źle w stosunku do którejś strony, ale że prezentują taki paradygmat nowoczesności, że budować, zalewać betonem wszystko co się da i wszystkich, którzy są przeciwko jakby skreślać”. (W19)

Sposoby informowania o konsultacjach społecznych

W trakcie przeprowadzanych wywiadów pytaliśmy respondentów o sposoby informowania o konsultacjach społecznych. Podsumowując uzyskane wypowiedzi możemy zbudować następujące zestawienie stosowanych kanałów komunikacyjnych:

- informacja zamieszczana w Internecie: strony inwestora, w tym strony urzędów samorządowych (BIP)
- informacja wysłana do wybranych organizacji ekologicznych
- informacja w prasie lokalnej
- informacja na nośnikach zewnętrznych (słupy ogłoszeniowe)
 - „Jako kartki w bramach w sąsiedztwie”. (W19)
- ogłoszenie w urzędzie na tablicy ogłoszeń
- informacje wysyłane bezpośrednio pocztą do osób zamieszkujących określony obszar
 - „Kilka tysięcy listów zostało wysłanych. No, ale mieszkańcy może nie do końca zrozumieli, co miało być przedmiotem, też się nad tym zastanawiamy”. (W13)
- informacja przekazana przez Kościół
 - „Najsukuteczniejszy jest ksiądz, okazał się bardzo skutecznym sojusznikiem, nie pojawił się na żadnym spotkaniu, niemniej ogłaszał spotkania z ambony i to miało przełożenie. To nadal funkcjonuje, autorytet religijny”. (W11)
 - „Ja bym tu na pierwszym miejscu postawiła proboszcza”. (W16)
- informacja przekazana przez władze samorządowe
 - „Najsukuteczniejszy jest skuteczny wójt. (...) Wystarczy, że wójt powie sołtysom, a sołtysi zawsze widzą tych swoich znajomych czy sąsiadów i to bardzo dobrze działa”. (W17)

- informacje przekazywane bezpośrednio pomiędzy ludźmi tworzącymi lokalną wspólnotę

„To taka szeptana informacja, sąsiad sąsiadowi, jeżeli jest to istotny temat dla lokalnej społeczności”. (W11)

- inne niestandardowe formy komunikacji

„Do skrzynki razem z rachunkiem”. (W12)

Zwracają uwagę niestandardowe formy przekazywania informacji, postępowanie się nowymi mediami.

„Bardzo dobre ostatnio jest wykorzystanie Internetu, tworzenie blogów.

Dla Drogowej Trasy Średnicowej przeprowadzali konsultacje fachowcy i (...) bardzo obszerna strona internetowa z filmami z poszczególnych spotkań. Taki wynik jest pomocny dla nas w podejmowaniu ostatecznej decyzji, wybraniu wariantu, w tym przypadku było tych wariantów cztery.

Było ankietowanie mieszkańców, podane wyniki”. (W7)

Pozytywnym przykładem jest także dokładne zdefiniowanie kanałów komunikacyjnych używanych przez grupy docelowe. Dzięki temu możemy dostosować komunikat do naszych odbiorców, czyli skutecznie przekazać informacje.

„Mamy dwie grupy odbiorców, jedna grupa to młodzi dynamiczni ludzie pracujący w Warszawie. Dla nich Internet, w zakładce aktualności, ulotki, i lokalna gazeta, która jest czytana w formie papierowej. Proboszczowie odczytywali, że będą zebrania, część informacji była umieszczana na tablicach ogłoszeń”. (W30)

Dużym problemem dla reprezentantów strony społecznej w trakcie konsultacji społecznych był brak informacji lub informacja niepełna.

„To, z czym my się borykamy, to brak informacji. Te informacje, które są, są gdzieś tam w Internecie, ale to trzeba by było śledzić cały czas ten Internet, albo gdzieś na tablicy, gdzieś wywieszone bez daty, więc tak naprawdę nie wiadomo, czy to spełnia warunki prawa, czy nie”. (W2)

Wątpliwości budzą także obowiązujące procedury udostępniania informacji (zgodne z ustawą 21 dni).

„Bo jeżeli ktoś mi pisze tak: wykaz jest dostępny od poniedziałku do piątku w godzinach 8-15, czyli ja mam skonsultować, ja mam jechać tam w godzinach 8-15, żeby do jakiegoś dokumentu zajrzeć. A teoretycznie mam 21 dni. Jeżeli ja wezmę pod uwagę, że to jest 8-15, to gdzie ja mam 21 dni? A jeżeli ja wyślę jeszcze wniosek jakiś tam o udostępnienie informacji, jeżeli do tego doliczę pocztę, następnie oni mi odpiszą, że ja mam tyle i tyle zapłacić zanim to do mnie dotrze, to gdzie ja mam te 21 dni? Nawet 21 dni w wielu przypadkach jest całkowitą po prostu fikcją”. (W6)

Oddzielną kwestią wydają się być działania inwestorów zmierzające do celowego ukrycia informacji (a jednocześnie wykonania obowiązku ogłoszenia konsultacji społecznych).

„Jak były konsultacje społeczne marszałka województwa mazowieckiego, dotyczące wpisania właśnie tej obwodnicy w RPO WM, to były ogłoszone gdzieś tam w Internecie, w biuletynie Banku BPH, w Parkieciarzu i w Hotelarzu. I to mnie tak rozwścieczyło, że właśnie napisałam wtedy do Unii Europejskiej, a do marszałka napisałam, że następnym razem to niech w chińskiej prasie lokalnej umieści taką informację, bo wtedy będzie miał 1000% procent pewności, że się nie dowiemy”. (W2)

„Bo ja już pomijam takie sytuacje, że ta informacja też nie dociera do ludzi, bo też powiedzmy administracja nie chce, żeby dotarła. To się często ogranicza wyłącznie do tego, że jest informacja na stronie biuletynu informacji publicznej, bądź na stronie urzędu danego gminy i powiedzmy trafia to jeszcze na tablicę ogłoszeń. Ale z kolei na przykład ta informacja nie znajduje się w miejscach, które są często odwiedzane, po prostu nie ma tej informacji, albo pojawia się i nagle znika. Więc naprawdę to jest cała patologia”. (W6)

„W tym przypadku inwestor nie informuje, wręcz przeciwnie, zależy mu na tym, żeby ukryć wszelkie kwestie związane z powstawaniem wysypiska śmieci”. (W8)

„I jeszcze w dodatku jak pan XXX pokazywał na tym zjeździe organizacji strażniczych, że specjalnie informacje się drukuje i skanuje i robi w pdf-ie i wiesz na stronie w BiPie, żeby google nie wyluskał po słowach kluczowych stamtąd informacji. To jest do tego stopnia posunięte celowe chowanie informacji, że np. zaczyna się postępowanie, że są konsultacje itd.” (W19)

Patrząc jednak z perspektywy inwestorów, mówić można o trudności w zebraniu i poinformowaniu przedstawicieli strony społecznej.

„Przed wszystkim przez miasto szukaliśmy NGO, na tym terenie nie było, próbowaliśmy zainteresować, czyli zaprosić na tę rozprawę wszystkie organizacje, z którymi urząd miasta się zetknął w czasie swojej działalności. Nie pojawiły się. Zaproszenia zostały wysłane bez odzewu”. (W12)

W innych wypowiedziach inwestorów odczytujemy brak zrozumienia dla procesu skutecznego przekazywania informacji.

„Wydawałoby się oczywiście, że jak ktoś jest zainteresowany to sam będzie szukał informacji, wystarczyłaby informacja w urzędzie gminy, można by zostawić informację na tablicy ogłoszeń, przy czym jeśli ktoś zainteresowany jest, to dokumentacja jest dostępna w sekretariacie można sobie podejść i się zapoznać, gazeta lokalna, czyli takie proste, standardowe (...) I tak pomyślałam sobie, człowieku jesteś tak bardzo zainteresowany,

masz w tym jakiś interes i to w Twoim interesie jest szukać. No bo nie wiem co, wysłać pisma do wszystkich mieszkańców, że jest taka i taka inwestycja to to już jest trochę wg mnie niedorzeczne”. (W15)

W informowaniu o konsultacjach społecznych ważny jest nie tylko kanał, którym informacje przepływają, ale także forma komunikatu. Istotne jest, by profesjonalści – inżynierowie – potrafili przekazywać informacje w sposób zrozumiały dla zwykłych ludzi. Brak zrozumienia powoduje frustrację, a w efekcie nasilenie konfliktu.

Istotne jest też dopasowanie materiałów informacyjnych, używanego języka do wieku, wykształcenia, do zawodu.

„Myślę, że ten język (...), bo najczęściej jak przyjeżdżają do społeczności lokalnej drogowcy, inżynierowie, oni mówią swoim językiem, mają swój slang, oni nie zauważają, że używają słów, których nawet osoba z biura obok może nie rozumieć. I oni nie robią tego też po to, żeby coś zataić, żeby się popisać, tylko oni robią to po to, bo tak są nauczeni, to jest ich codzienność, to jest ich język. Więc strasznie ważne też jest to przełożenie na język ludzi. I to albo jakaś osoba typu moderator może zrobić, albo można właśnie wykorzystać tego wójta, burmistrza, władzę lokalną, autorytet tak naprawdę, który pokaże, przetłumaczy. (...) No trzeba prosto mówić – to sprzyja zrozumieniu, a to niesie za sobą większą skuteczność”. (W3)

„Trzeba przygotować dla ludzi materiały, które (...) rzeczywiście uczynią ich poinformowanymi, streszczenie w języku niespecjalistycznym, rzetelne odnoszące się do każdego rozdziału raportu, czy w ogóle jakieś dokumenty”. (W10)

„Staramy się w prasie nie dawać tylko takich krótkich ogłoszeń, tylko przygotowywać artykuły, które wprowadzają też w ten temat, są rodzajem zapowiedzi tego, co się wydarzy”. (W23)

Bilans konsultacji społecznych – koszty i zyski stron konsultacji

Najważniejszymi i najczęściej przywoływanymi kosztami procesów konsultacji są **kwestie ekonomiczne**. To było pierwsze skojarzenie respondentów, gdy pytaliśmy ich o koszty. Koszty związane z opóźnieniem inwestycji, koszty analiz i ekspertyz, organizowania spotkań, itp.

Koszty finansowe pojawiają się również przy opisie strony społecznej.

„No myśmy się już trochę nauczyli, że czasami potrzebna jest pomoc prawnika. To troszeczkę kosztuje i (...) na to mało kogo stać. Mało tego, jest niewielu prawników, którzy się na prawie ochrony środowiska znają. Mamy trochę zaprzyjaźnionych, ale oni też są czasami bardzo przeciętni. To są koszty. I są też inne koszty udziału w postępowaniach”. (W10)

Dla strony społecznej jednym z głównych obciążeń związanych z konsultacjami społecznymi jest **czas zaangażowany** w przygotowanie stanowiska, udział w kolejnych spotkaniach itp.

„Potrzeba mieć bardzo dużo czasu i faktycznie, żeby tym się zając odpowiedzialnie, to tak jak na moim przykładzie dotychczasowe zajęcia zostały odłożone”. (W11)

Jako koszt jest również rozumiana **konieczność przyswojenia specjalistycznej wiedzy** z zakresu objętego konsultacjami społecznymi.

„Żeby móc dyskutować z przedstawicielem firmy komunikacyjnej, trzeba przynajmniej jakieś podstawy, o co chodzi w telefonii, ustawy itd., i trzeba to przerobić”. (W11)

Ważne są również **koszty emocjonalne**. Trzeba zauważyć, że przedstawiciele strony społecznej włączają się w proces konsultacyjny najczęściej jako obywatele walczący o swoje sprawy. Oznacza to, że angażują w konflikt całą swoją osobowość, a zatem wszelkie porażki czy nieprzychylnie zachowania drugiej strony traktują jako koszty osobiste. Dodatkowo są oni często pozbawieni pomocy w postaci dobrze zorganizowanej instytucji (urzędu, firmy) z jej zapleczem prawnym, finansowym, eksperckim.

„(...) Absorbowało czas i emocje z tym związane. W tym momencie jest frustracja, zdenerwowanie, brak zaufania do samorządu, do wykonawcy, ogólna nerwowość”. (W11)

„Koszty niematerialne, no przede wszystkim pracą, duże zaangażowanie, ale też myślę, że po prostu stres osób, które biorą udział i przygotowują też można uznać za koszt”. (W23)

„Jest to duże obciążenie i psychiczne dla osób, które biorą w tym udział. Bo to naprawdę była inwestycja bardzo kontrowersyjna, więc nie ma co ukrywać. Emocje brały górę”. (W26)

W opiniach przedstawicieli strony społecznej zdarza się, że na innych polach ponoszą oni **negatywne konsekwencje aktywności obywatelskiej**.

„O, może wypalać na dłuższą metę. Musisz wiedzieć, że jeśli występujesz przeciwko uznanym normom, w tym wypadku z ekologii w danym województwie, występujesz w mediach. My występowaliśmy w mediach, komentowaliśmy wiele rzeczy. (...) Możesz mieć później problem ze znalezieniem pracy, to jest jedno województwo. Aktywny obywatel, to jest moja teoria, niezwiązana z konsultacjami, (...) musi ponosić konsekwencje swojej odwagi obywatelskiej”. (W28)

Jednym z najpoważniejszych kosztów konsultacji społecznych jest powstawanie **konfliktów w obrębie społeczności lokalnej** lub pomiędzy społecznościami, np. z sąsiednich gmin. Łatwo wywołać taki efekt, choćby przez prezentacje wariantów korzystnych dla poszczególnych społeczności. Po raz kolejny spotykamy się z sytuacją, w której szczególnie istot-

nym działaniem jest zdefiniowanie problemu jako gry o sumie większej od zera.

„O, i mamy taką przykrą rzecz, mianowicie antagonizowanie przeciwko drugiej społeczności lokalnej”. (W25)

Z kolei podstawowym zyskiem dla inwestora z dobrze przeprowadzonych konsultacji społecznych jest zrealizowanie inwestycji zgodnie z obowiązującym prawem.

„Zysk dla inwestora to jest taki, że jeżeli będzie wszystko prowadził od samego początku w sposób przejrzysty, to inwestycję zrealizuje wcześniej”. (W6)

Dla strony społecznej jest to oczywiście **zrealizowanie najbardziej** dla niej **korzystnego wariantu inwestycji**. Dodatkowym, acz bardzo istotnym zyskiem, jest integracja lokalnej wspólnoty, budowa i umacnianie społeczeństwa obywatelskiego.

„Ci ludzie się bardzo zintegrowali na tych spotkaniach, na tych protestach. Na 100% to jest zysk, bo każdy jest gdzieś tam zabiegany, każdy myśli, tym bardziej, że to pora była niesprzyjająca, bo jak zaczęliśmy we wrześniu, to protesty trwały aż do grudnia, więc warunki atmosferyczne, deszcz, śnieg, mróz, wszystko jedno, ale wychodzili ludzie. Były dyżury nocne, żeby oni nie wwozili, czyli grupki się tworzyły, listy zrobione, że dziś w nocy siedzi 10 osób, 5 osób wymieniają się za tyle godzin. (...) Ludzie pilnowali noc, nie noc, żeby nie wwieźli. (...) Sami ludzie się zgłaszali, sami ludzie ustalali sobie. (...) Taka organizacja między ludźmi, integracja niesamowita wtedy, w tych czasach. (...) Ja myślę, że ci ludzie przez dłuższy czas, jeszcze na obecną chwilę ciągle rozmawiają, co będzie dalej, więc są przyjaźnie, są bliżej siebie, siebie bardziej rozumieją, nie tak, jak kiedyś siedzieli w swoich czterech ścianach, a wiemy, że małe społeczeństwo, około 400 mieszkańców”. (W8)

Następuje również **integracja całego lokalnego środowiska** – zarówno organizacji pozarządowych, administracji samorządowej i innych aktywnych obywateli.

„Kontakt z administracją, bo mamy nawiązany kontakt z gminą Sztum, i on jest podtrzymywany przez różne inicjatywy. Jest to jakieś pogłębienie kontaktu. Jakies doświadczenia osobiste tych, którzy uczestniczyli na temat nowych inwestycji, zysków, zagrożeń”. (W22)

Nie możemy pominąć także **efektu narastającej wiedzy** o inwestycji i jej skutkach. Wraz z udziałem w dobrze prowadzonych konsultacjach społecznych, wzrasta wśród mieszkańców przekonanie o możliwości zmiany, aktywnego działania.

„A w tym widziałem osobiście, ale i też jako organizacja, serce rośnie, że obywatel może dużo zrobić (...)”. (W28)

„Satysfakcja, jeżeli potrafię udowodnić, że jednak nasze jest na wierzchu, że jednak trzeba coś zrobić”. (W27)

„Wiesz się bardzo doksztąpiła. (...) Mieszkańcy wyprzedzają inwestora molestują. Wzrosła świadomość, co do roli zebrania wiejskiego”. (W32)

Wnioski z badań

W opinii respondentów najważniejszym elementem decydującym o powodzeniu konsultacji społecznych jest czas ich rozpoczęcia i długość trwania: im wcześniej rozpoczyna się proces konsultacyjny, tym większe szanse na wypracowanie kompromisu. Jednym z najistotniejszych utrudnień w procesie konsultacji społecznych jest postrzeganie ich jako gry o sumie równej zero. Wiąże się to z przekonaniem strony społecznej o braku wpływu na podejmowanie decyzji i bezcelowości uczestnictwa w konsultacjach społecznych. Wydaje się, że poczucie sprawstwa strony społecznej można zwiększać poprzez działania edukacyjne oraz dostarczanie wzorów dobrych praktyk.

Możemy wyróżnić trzy typy nastawienia inwestorów do konsultacji społecznych (uporządkowane według ich „przyjazności” dla pozostałych stron):

- destruktor – nie przeprowadza konsultacji społecznych lub utrudniamy ich przebieg
- poprawny – konsultacje społeczne przeprowadzane standardowo, według litery prawa („odfajkowane konsultacje społeczne”)
- przyjaciel – konsultacje społeczne przyjazne dla uczestników – dba o jakość procesu konsultacyjnego

Dla poprawienia jakości całego procesu warto zadbać o „ergonomiczność” konsultacji społecznych, łatwiejsze korzystanie z poszczególnych elementów procesu, zminimalizowanie kosztów. Ważną rolę odgrywa także perspektywa polityczna: zdarza się, że strony konsultacji oczerniają się wzajemnie o motywowanie politycznie.

Konsultacje społeczne zwiększają jakość projektu (poprzez możliwość poprawienia błędów), ale też umożliwiają manipulowanie opinią społeczną poprzez wybiórcze przedstawianie jednej wersji.

Postulaty zmian:

- dopilnowanie faktycznego realizowania konsultacji społecznych przy wszystkich inwestycjach infrastrukturalnych,
- wzmocnienie przekonania o wadze i znaczeniu konsultacji,

- ułatwienie dostępu do materiałów (dokumentacji) związanych z inwestycją,
- wprowadzenie zakazu wykonywania „oceny oddziaływania na środowisko” przez firmę, która przygotowuje projekt,
- podwyższenie jakości raportów oddziaływania na środowisko
 - w tym również dostosowanie języka tych raportów do możliwości percepcyjnych przeciętnego odbiorcy,
 - pisanie raportów w sposób niezrozumiały dla przeciętnego odbiorcy umożliwia manipulowanie opinią społeczną,
- prowadzenie spotkań przez niezależnego moderatora.

Koszty konsultacji społecznych:

- finansowe (dla wszystkich stron),
- emocjonalne ponoszone głównie przez stronę społeczną,
- możliwość powstawania konfliktów w obrębie społeczności lokalnej.

Zyski z konsultacji społecznych:

- dla inwestora – wybudowanie inwestycji zgodnie z obowiązującym prawem i bez konfliktu ze społecznością lokalną,
- dla strony społecznej – zrealizowanie najbardziej dla niej korzystnego wariantu inwestycji,
- integracja lokalnej wspólnoty, budowa i umacnianie społeczeństwa obywatelskiego.

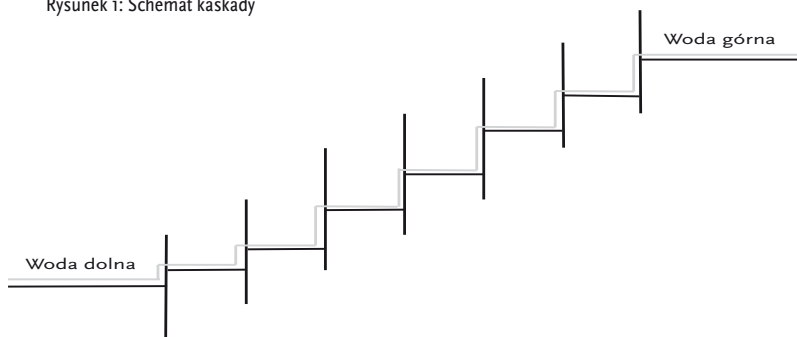
Część III

**Przykłady dobrych praktyk konsultacji
społecznych**

Konflikt wokół tamy we Włocławku

Projekt modernizacji infrastruktury hydrotechnicznej tamy na dolnej Wiśle we Włocławku nazywany „bombą ekologiczną”, „drugą Rospudą” czy „nadmuchiwanym balonem” od lat budzi niesłabnące kontrowersje. Zapora we Włocławku pierwotnie miała stanowić element ośmioczęściowej kaskady stopni wodnych (tam, zapór) regulujących poziom wody na Wiśle. Tymczasem, powstał tylko jeden stopień – we Włocławku. Kaskada miała pozwolić na łagodny spływ wody od wody górnej do wody dolnej.

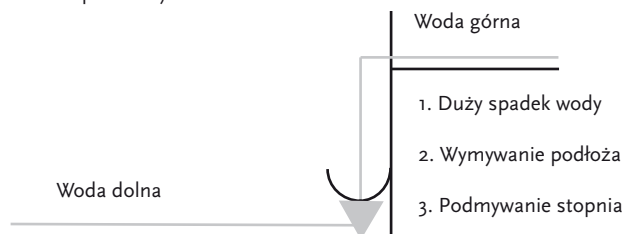
Rysunek 1: Schemat kaskady



Źródło: opracowanie własne na podstawie warsztatów „Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych”.

Stopień we Włocławku powstał w roku 1970, a w roku 1999 zrealizowano budowę tymczasowego progu podpiętrżającego (rozwiązanie doraźne, próg jest bowiem zdecydowanie mniej wytrzymałą konstrukcją). W tym samym roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej złożył projekt uchwały wzywającej rząd do podjęcia działań mających na celu zabezpieczenie stopnia wodnego we Włocławku, ponieważ w sytuacji, kiedy istnieje tylko jeden stopień, ze względu na napór i duży kąt spadku wody (rysunek 2), zagrożona jest stabilność konstrukcji.

Rysunek 2: Stopień wodny



Źródło: opracowanie własne na podstawie warsztatów „Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych”.

Powstały liczne koncepcje rozwiązań dla włocławskiej tamy (m.in. propozycja budowy stopnia wodnego Nieszawa–Ciechocinek, czy całkowite wyburzenie zapory we Włocławku). 28 października 2002 roku ówczesny minister środowiska powierzył dyrektorowi Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie (RZGW w Warszawie) kompleksowe prowadzenie spraw związanych ze stopniem wodnym Włocławek.

W czerwcu 2008 roku Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej przyjął od firmy Hydroprojekt sp. z.o.o. „Dokumentację przygotowawczą dla zadania Ekologiczne bezpieczeństwo stopnia wodnego Włocławek” zawierającą pięć wariantów rozwiązań. Następnie, w styczniu 2009 roku projekt został wpisany na listę indykatywną Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Aktualnie (stan na kwiecień 2010 roku), przygotowywana jest dokumentacja dla trzech zadań wchodzących w skład planowanej inwestycji:

- remont obiektów piętrzących stopnia wodnego Włocławek (m. Włocławek, gm. Włocławek, pow. włocławski, woj. kujawsko-pomorskie),
- rozbudowa wałów wstecznych Słupianki i zapory bocznej Borowiczki (m. Płock, gm. Słupno, woj. mazowieckie),
- makroniwelacja w czaszy zbiornika, przebudowa zapór bocznych Jordanów – Tokary i Duninów (m. Płock, gm. Płock i gm. Nowy Duninów, pow. płocki, woj. mazowieckie).

Przedsięwzięcie obejmuje remont i rozbudowę stopnia wodnego we Włocławku. Pozostaje jednak pytanie, co dalej? Jak w dalszej perspektywie zostanie zabezpieczona istniejąca budowla? Swoją propozycję – utworzenia stopnia wodnego poniżej Włocławka – przygotowuje między innymi firma Energa, która jest właścicielem elektrowni wodnej na istniejącym stopniu.

Stara tama we Włocławku może wkrótce runąć!

Na przestrzeni lat odbywały się liczne konsultacje, spotkania i konferencje dotyczące zagrożeń wynikających ze złego stanu tamy włocławskiej. Przedstawiciele urzędów sektora gospodarki wodnej, naukowcy i ekolodzy dyskutowali na temat stanu technicznego budowli piętrzących, zagrożeń związanych z eksploatacją, poprawy stanu bezpieczeństwa i konkretnych rozwiązań projektowych. Pojawiały się różne propozycje, jednak nie kwestionowano konieczności zmiany istniejącego stanu, gdyż utrzymanie obiektów w obecnej formie stwarza zagrożenie powodziowe dla kilku tysięcy mieszkańców.

Tama na Wiśle we Włocławku – powtórka z Rospudy?

Na etapie tworzenia dokumentacji w 2008 roku rozważana była budowa nowego stopnia w Nieszawie lub Ciechocinku, co wiązałoby się z poważnym zagrożeniem dla środowiska (obszary sieci Natura 2000). W chwili obecnej organizacje ekologiczne sugerują połączenie modernizacji tamy z wybudowaniem stopnia podpiętrżającego poniżej tamy, aby uchronić przed katastrofą cenne siedliska. RZGW w Warszawie ma w planach kompleksowe rozwiązanie problemu Włocławka poprzez budowę dodatkowych elementów hydrotechnicznych.

Jak podaje „Rzeczpospolita” (z 18 lutego 2010 roku), w pobliżu włocławskiej tamy powstanie pierwsze sanktuarium księdza Jerzego Popiełuszki. Już teraz na miejsce tragicznej śmierci kapłana pielgrzymują grupy wiernych. Lokalne władze domagają się od RZGW w Warszawie – do którego należy większa część tamtych terenów – sprawowania należytej pieczy nad nawierzchnią tamy (chodnikami, drogami, studzienkami), która jest regularnie naruszana przez pochody wiernych.

Potencjalne konflikty

Warto przyrzeć się opisanej powyżej sytuacji w kontekście możliwych konfliktów. Poprzez mapowanie otoczenia można wyróżnić zainteresowane strony. Ogólnie, dla potrzeb analizy, przyjęto klasyczny podział na beneficjentów, poszkodowanych i interwenientów. W przypadku tamy we Włocławku inwestorem będzie Skarb Państwa, czyli z upoważnienia Ministra Środowiska – dyrektor RZGW w Warszawie. To na nim spoczywa odpowiedzialność za budowlę i jej utrzymanie.

W grupie beneficjentów znajdują się mieszkańcy terenu, na którym ma powstać inwestycja, a także terenów przyległych narażonych na powódź w przypadku przyjęcia niewłaściwego scenariusza dla Włocławka. Zainteresowani będą także przedstawiciele Kościoła i władz lokalnych, ze względu na znajdujące się na tamie miejsce kultu religijnego. Korzyści płynące z remonu tamy, a także z budowy sanktuarium ks. Popiełuszki mogą doszukiwać się także przedstawiciele biznesu, w tym firma Energa – właściciel elektrowni wodnej na włocławskim stopniu. Dzięki wdrożeniu nowoczesnych rozwiązań i poprawie wyglądu budowli, jak również jej bezpośredniego otoczenia, miejsce to może stać się znacznie bardziej atrakcyjne gospodarczo.

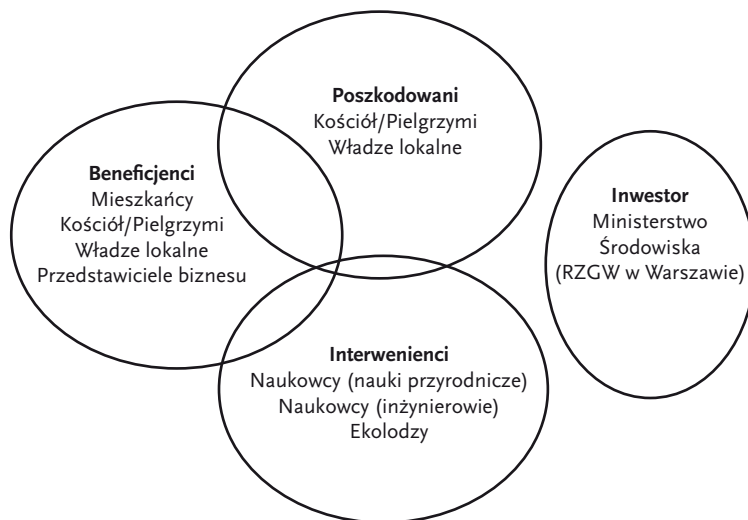
Naukowcy i ekolodzy będą natomiast mieli na uwadze troskę o środowisko. W przypadku tej inwestycji istotne jest zapewnienie swobodnego przepływu dla ryb, który w chwili obecnej jest utrudniony. Swego czasu miały miejsce także protesty ekologicznych organizacji pozarządowych związane z planami lokalizacji elementów inwestycji na obszarach sieci Natura 2000, jednak takie rozwiązania nie znalazły się w projekcie „Ekologiczne bezpieczeństwo stopnia wodnego Włocławek”. Ogólnie, dotychczasowe spory z ekologami dotyczyły sposobu podparcia stopnia wodnego. Kwestie te pozostają nieuregulowane, a zatem należy spodziewać się nacisków ze strony ekologów w tej sprawie. Na obecnym etapie wiemy już także, że przeprowadzone analizy biologiczno-chemiczne nie wykazały zwiększonych poziomów szkodliwych substancji w zbiorniku, a więc nie jest on bombą ekologiczną. Z technicznego punktu widzenia, istotne będzie rozbudowanie całej konstrukcji przeciwpowodziowej i nadanie jej optymalnego kształtu, umożliwiającego właściwy przepływ wody w korycie rzeki.

Rysunek trzeci przedstawia strony, jakie mogą wziąć udział w konsultacjach społecznych dla planowanego przedsięwzięcia. Zauważyć należy, że nie można w przypadku tej inwestycji mówić o grupie osób poszkodowanych. Jedynie przedstawiciele władz i Kościoła mogą uznać, że proponowane rozwiązania do poruszania się po tamie są dla nich niewystarczające.

Z drugiej strony, z punktu widzenia władz ważniejsze mogą być rozwiązania biznesowe, choć te również mogą mieć związek z przybywającymi pielgrzymami. Wyróżniono natomiast grupę interwientów, w której znajdują się przedstawiciele środowisk naukowych i organizacji ekologicznych, kwestionujący proponowane rozwiązania. Do grupy beneficjentów zaliczyć możemy:

- mieszkańców (Włocławka, ale także rozległych terenów, którym w wypadku ryzyka powodziowego groziłaby katastrofa),
- Kościół/pielgrzymów (rozwiązania logistyczne i wizualne dla sanktuarium, które ma powstać),
- władze lokalne (wizerunek, wzrost atrakcyjności miasta, gminy),
- oraz przedstawiciele biznesu (możliwość inwestycji, np. w zakresie infrastruktury do obsługi pielgrzymów).

Rysunek 3: Strony potencjalnych konfliktów wokół inwestycji we Włocławku



Źródło: opracowanie własne na podstawie warsztatów „Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych”.

Konsultacje społeczne najlepiej byłoby poprzedzić kampanią informacyjną. Zważywszy jednak na ograniczony budżet, nie można planować bardzo szeroko zakrojonych działań. Należy przyjąć, że konflikty pojawiają się na etapie rozwiązań projektowych, a nawet prac wykończeniowych. Nie natkniemy się na twardy opór ze strony mieszkańców, nie jest to bowiem inwestycja emitująca szkodliwe substancje czy hałas, w związku z powyższym, nie spotka się z protestami miejscowej ludności. Mieszkańcy – ze względu na zagrożenie powodziowe – będą popierali projekt.

W celu trafnego zdiagnozowania potrzeb komunikacyjnych uczestników konsultacji, należy się zastanowić, jakie oczekiwania mają oni wobec innych (tabela 1).

Z punktu widzenia inwestora, potrzeby komunikacyjne mogłyby to wyglądać w ten sposób:

Tabela 1. Oczekiwania stron konfliktu

Strony konfliktu	Oczekiwania/potrzeby
Mieszkańcy	<ul style="list-style-type: none"> • poczucia bezpieczeństwa • estetycznych rozwiązań • miejsc pracy (infrastruktura wokół tamy)
Kościół/Pielgrzymi (poszkodowani)	<ul style="list-style-type: none"> • dogodnego dojścia do miejsca kultu religijnego • estetycznych rozwiązań, utrzymania nawierzchni, itp.
Władze lokalne (poszkodowani)	<ul style="list-style-type: none"> • miejsc pracy • estetycznych rozwiązań, utrzymania nawierzchni, itp.
Przedstawiciele biznesu	<ul style="list-style-type: none"> • udostępnienia terenu
Naukowcy (nauki przyrodnicze)	<ul style="list-style-type: none"> • dbałości o przyrodę (jak najmniejszej ingerencji) • odpowiednich zabezpieczeń • odpowiednich rozwiązań technologicznych (jak przepławka)
Naukowcy (inżynierowie)	<ul style="list-style-type: none"> • utrzymania budowli • podparcia stopnia kolejnymi elementami infrastrukturalnymi • nie dopuszczenia do katastrofy
Ekolodzy	<ul style="list-style-type: none"> • dbałości o przyrodę (jak najmniejszej ingerencji) • odpowiednich zabezpieczeń • odpowiednich rozwiązań technologicznych (jak przepławka) • deklaracji nie rozbudowywania infrastruktury w kierunku terenów Natury 2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie warsztatów „Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych”.

Po zidentyfikowaniu potrzeb wszystkich stron, należałoby określić słabe i mocne strony inwestora oraz samego przedsięwzięcia (tabela 2).

Jest to istotny element przygotowania gruntu przed przeprowadzeniem programu konsultacji. Świadomość słabych i mocnych stron zarówno inwestora, jak i inwestycji, pozwala na zbudowanie lepszej strategii komunikacyjnej:

Tabela 2. Analiza SWOT

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • specjalistyczna kadra kierownicza + ludzie „w terenie” • profesjonalne opracowania • projekt wpisujący się w ideę zrównoważonego rozwoju (ochrona przeciwpowodziowa + ochrona środowiska – np. przepławka) • zaawansowane prace dokumentacyjne • zaplecze techniczne • monitoring 	<ul style="list-style-type: none"> • finanse • nierozstrzygnięte kwestie podparcia stopnia wodnego Włocławek od strony wody dolnej
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • nowe miejsca pracy • infrastruktura wokół powstającego Sanktuarium • możliwość dalszej rozbudowy infrastruktury i doprowadzenie do całkowitego zabezpieczenia przeciwpowodziowego tych terenów 	<ul style="list-style-type: none"> • zbyt długie nie podejmowanie decyzji w sprawie właściwego podparcia stopnia może zwiększać zagrożenie powodziowe • konflikty między RZGW, władzami lokalnymi a kościołem dotyczące sprawowania pieczy nad terenom wokół stopnia

Źródło: opracowanie własne na podstawie warsztatów „Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych”.

Spotkania konsultacyjne najlepiej byłoby zorganizować w dwóch miastach: Włocławku i Płocku (zgodnie z miejscem planowanej inwestycji). Nie jest konieczne rozdzielanie zainteresowanych grup, nie powinien tu bowiem powstać na tyle duży konflikt, że konieczne byłoby indywidualne informowanie wszystkich stron na odrębnych spotkaniach. Takie posunięcie pomoże zminimalizować koszty. W ramach kampanii zosta-

tyby przygotowane broszury, plakaty, artykuły w prasie lokalnej (w miarę możliwości bezkosztowo) oraz informacje (artykuły, banery) do umieszczenia w Internecie. Spotkania organizowałaby i prowadziła odpowiednia komórka, czyli Zespół ds. Komunikacji Społecznej we współpracy z rzecznikiem prasowym RZGW w Warszawie. Zaproszono by także przedstawicieli oddziału terenowego, czyli Inspektoratu we Włocławku oraz wszystkie wymieniane powyżej grupy zainteresowane planowanym przedsięwzięciem. Na spotkaniu umożliwionoby gościom wgląd do dokumentacji, a po przygotowanej na tę okazję prelekcji pracowników RZGW w Warszawie, nastąpiłaby dyskusja i zadawanie pytań. Funkcje moderatora mógłby pełnić jeden z przedstawicieli inwestora.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej przeprowadzał już niewielkim nakładem finansowym, a także w wąskich ramach czasowych konsultacje społeczne „Planów Gospodarowania Wodami”. Dzięki współpracy z władzami lokalnymi, oddziałami RZGW w terenie, przy znacznym udziale rzecznika prasowego, przygotowano 9 spotkań konsultacyjnych. Wpłynęło 47 pisemnych uwag i uzyskano 14% zwrot ankiet.

Remont stopnia wodnego we Włocławku jest typową inwestycją wpisującą się w ideę zrównoważonego rozwoju. Ponad wszelką wątpliwość jest to przedsięwzięcie wywierające wpływ na środowisko. Niemniej jednak jest nieuniknione z punktu widzenia funkcjonowania tego środowiska, bowiem jego elementem jest także człowiek, a zaniechanie prac nad zabezpieczeniem tamy grozi katastrofą dla tysięcy ludzi.

Z pierwotnie planowanych kilku stopni, które stopniowo spiętrzałyby wodę powstał tylko jeden, dlatego też RZGW w Warszawie – chcąc zwiększać bezpieczeństwo przeciwpowodziowe – prowadzi prace służące polepszeniu stanu istniejącej budowli. Trwają regularne konsultacje, których celem jest stworzenie optymalnych rozwiązań dla Włocławka. Przy dyrektorze RZGW w Warszawie funkcjonują dwa organy opiniujące: Rada Gospodarki Wodnej Regionu Wodnego Środkowej Wisły oraz Komisja ds. Udziału Społeczeństwa, a także rzecznik prasowy, który aktywnie uczestniczy w procesie informowania mieszkańców Włocławka i okolic oraz wszystkich zainteresowanych sytuacją włocławskiej tamy.

Magdalena Konowrocka

Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka oraz rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 747

Proces konsultacji społecznych jest w Polsce w dużej mierze uznawany za element mało istotny w procesie inwestycyjnym. Uważa się, że jest on jedynie narzędziem do zgłoszenia twardego, często zbiorowego sprzeciwu społeczności lokalnych i pozarządowych organizacji ekologicznych lub oprotestowania i, w konsekwencji, do wstrzymania realizacji przedsięwzięcia.

Na wstępie warto też wspomnieć, że w Polsce zjawisko partycypacji społecznej to obszar jeszcze stosunkowo zaniedbany. Istnieje niewiele dobrych praktyk w tym zakresie, a polskie społeczeństwo obywatelskie jest wciąż na etapie rozwoju. Dużo czasu musi upłynąć zanim ludzie potraktują możliwość udziału w konsultacjach społecznych jako szansę wypowiedzenia się w określonej sprawie i wpłynięcia na decyzję przez pryzmat wykraczający poza świat własnego podwórka. Polskie społeczeństwo uczy się być aktywnymi obywatelami, a konsultacje społeczne są szansą nabywania i rozwijania umiejętności obywatelskich, szczególnie jeśli są prawidłowo zorganizowane.

Często jednak z obawy przed wystąpieniem masowych protestów i konfliktów społecznych w ramach procesów inwestycyjnych inwestorzy unikają bezpośredniego kontaktu z mieszkańcami, informowania ich o szczegółach planowanych inwestycji oraz konsultowania różnych rozwiązań. W rzeczywistości mechanizm ten wygląda zupełnie inaczej. To właśnie niedostatek wiedzy o planowanych przedsięwzięciach powoduje u mieszkańców brak zaufania i w dalszej kolejności wrogie nastawianie zarówno do inwestycji, jak i do samego inwestora.

Do chwili obecnej nie istnieją szczegółowe ramy prawne regulujące przebieg i sposób przeprowadzania konsultacji społecznych dla poszczególnych inwestycji. Niewiele powstało też publikacji na ten temat, a liczba przykładów dobrych praktyk, na których można się wzorować, jest znikoma.

Konsultacje społeczne przy inwestycjach, które są przeprowadzone z odpowiednim do charakteru i wielkości przedsięwzięcia wyprzedzeniem (za pomocą różnorodnych kanałów informacyjnych), umożliwiającym rzeczywisty udział społeczności w procesie decyzyjnym są wyznacznikiem transparentnie i nowocześnie prowadzonej inwestycji. W niniejszej pracy zaprezentowano dwa przykłady dobrego przeprowadzenia konsultacji dla dwóch różnych inwestycji: punktowej (gospodarka ściekowa) i liniowej (droga wojewódzka).

Konsultacje społeczne w Płocku

Konsultacje społeczne dotyczące inwestycji punktowej związane były z realizacją przedsięwzięcia, polegającego na przebudowie i rozbudowie istniejącej oczyszczalni ścieków w Maszewie, stanowiącej główną oczyszczalnię ścieków komunalnych dla miasta Płocka (północny zachód od miasta Płocka – poza terenem miejskim, we wsi Maszewo, gmina Stara Biała, powiat płocki) oraz modernizacji dwóch płockich przepompowni ścieków zapewniających doprowadzanie ścieków do tej oczyszczalni.

Zgodnie z wymogami prawa, konsultacje przeprowadzono przed złożeniem przez inwestora wniosku o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych i zgody na realizację przedmiotowego przedsięwzięcia. Konieczność realizacji projektu wynikała z obowiązku dostosowania parametrów ścieków odprowadzanych do odbiornika, do parametrów określonych w Rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz.U. nr 137, poz. 984) oraz realizacji zapisów Dyrektywy Rady dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych (91/271/EWG).

Ponad 30 lat temu oczyszczalnia ścieków została zlokalizowana na niezabudowanych terenach podmiejskich Płocka – w Maszewie. W ostatnich latach najprawdopodobniej w wyniku rozwoju jednorodzinnej zabudowy mieszkalnej w jej pobliżu, stała się przedmiotem skarg lokalnej społeczności. Mieszkańcy składali wnioski na uciążliwości wynikające z funkcjonowania obiektu związane z emisją hałasu i odorów.

Aby zmniejszyć niedobodności, dokonano nasadzeń kilkuset drzew przy granicy oczyszczalni, które utworzą zielony pas izolacyjny. Jednak za jedyłą metodę rozwiązania tych uciążliwości uznano kompleksową modernizację obiektu.

W ramach tego przedsięwzięcia modernizowana była również przepompownia przy ul. Jasnej w Płocku. Mieszkańcy obszarów sąsiadujących z terenem obiektu wielokrotnie uskarżali się na nieprzyjemne zapachy od strony przepompowni. W celu doraźnego ograniczenia dokuczliwych zapachów i hałasu dokonano pewnych usprawnień (m.in. wymieniono przykrycie kanału dopływowego, zainstalowano biofiltry). Jednak dopiero po przeprowadzeniu pełnej modernizacji, obiekt miał stać się hermetyczny.

Druga przepompownia zlokalizowana była przy ul. Mazura na terenie osiedla Podolszyce. Obiekt zlokalizowany był na działce porośniętej drzewami, które oddzielają go od najbliższych budynków mieszkalnych. Nie wystąpiły tam żadne protesty związane z funkcjonowaniem przepompowni.

Ponieważ już od 2005 roku pojawiła się korespondencja w postaci skarg ludności skierowanych do inwestora lub władz miasta odnośnie uciążliwości hałasu i odorów, na jakie narażają mieszkańców oczyszczalnia ścieków w Maszewie i przepompownia przy ulicy Jasnej, inwestor przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji środowiskowej zdecydował się na szerokie i wieloetapowe konsultacje społeczne.

Wodociągi Płockie uznały, że tylko rozbudowany, wielokanałowy i jawny proces konsultacji społecznych pozwoli uniknąć konfliktów oraz pozytywnie wpłynie na planowany proces inwestycyjny. Konsultacje społeczne, do których inwestor nie był zobowiązany przez żadne przepisy prawne, podzielono na cztery etapy: edukacyjny, informacyjno-promocyjny, etap polegający na spotkaniach z mieszkańcami i ostatni, będący analizą pozyskanych danych.

Trudno szukać początku pierwszego etapu konsultacji (tabela 1), gdyż inwestor od lat prowadził działania edukacyjne swojej działalności w ramach promocji (i public relations). Niezwykle istotnym aspektem była edukacja dzieci i młodzieży, polegająca na organizacji lekcji ekologicznych i wycieczek do Stacji Uzdatniania Wody i Oczyszczalni Ścieków w Maszewie, konkursów plastycznych i literackich.

Działania te miały „formę precyzyjnie opracowanego programu pod nazwą «Woda Nasza – Ścieki Wasze», który skierowany jest [był] do dzieci szkół podstawowych i gimnazjalnych. (...) Program uzyskał akceptację Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska poprzez dofinansowanie działalności w tym zakresie” (Jacobs Polska 2009c).

Tabela 1. Etapy konsultacji społecznych – Wodociągi Płockie

Etap	Działania	Cel
Edukacja/promocja	2001 – 2008 <ul style="list-style-type: none"> • Dni Otwarte Wodociągów Płockich • Dzień Wody (mieszkańcy Płocka zachęceni są do wspólnej zabawy, na łamach jednej z gazet miejskich publikowane są pytania dotyczące specyfiki spółki) • Witryna internetowa spółki • Program edukacyjny „Woda Nasza – Ścieki Wasze” (wycieczki organizowane do Stacji Uzdatniania Wody i Oczyszczalni Ścieków w Maszewie, lekcje ekologiczne, prezentacje multimedialne) • Konkursy plastyczne, literackie i informatyczne 	Edukacja rozumiana jako podniesienie świadomości prośrodowiskowej obecnych i przyszłych klientów, przekazywanie wiedzy o sposobach poboru i uzdatniania wody oraz odbioru i oczyszczaniu ścieków PR, w tym zapewnienie lepszego klimatu społecznego dla planowanych inwestycji i inwestora
Informacja	Wrzesień – październik 2008 <ul style="list-style-type: none"> • Ulotki informacyjne roznoszone przez pracowników inwestora (10 tys. egz.) • Akcja plakatowa (50 egz.) • Publikacja informacji i zaproszenia do dyskusji w lokalnym wydaniu weekendowym „Gazety Wyborczej” • Publikacje na witrynie internetowej inwestora 	Poinformowanie o planowym przedsięwzięciu Poinformowanie o miejscach i terminie spotkań
Konsultacje	Październik 2008 <ul style="list-style-type: none"> • Spotkania bezpośrednie z mieszkańcami • Sondaż • Zbieranie wniosków mieszkańców 	Prezentacja przedsięwzięcia Zebranie opinii lokalnych społeczności Zebranie wniosków mieszkańców Zbadanie zapotrzebowania na informację
Analiza	Listopad 2008 – luty 2009 Analiza i opracowanie informacji uzyskanych na spotkaniach konsultacyjnych	Wykorzystanie uzyskanych materiałów w trakcie przygotowania dalszej dokumentacji Opracowanie raportu z konsultacji społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu Jacobs Polska, Warszawa 2009c.

W ramach drugiego etapu inwestor przeprowadził akcję informacyjno-promocyjną, która miała służyć poinformowaniu mieszkańców o charakterze inwestycji oraz terminach planowanych otwartych spotkań. Zdecydowano się na różne formy przekazu informacji: jako nośniki wykorzystano ulotki informacyjne roznoszone przez pracowników inwestora, zorganizowano akcję plakatową oraz zamieszczono publikację w lokalnym wydaniu „Gazety Wyborczej”. Informacje pojawiły się także na stronie internetowej Wodociągów Płockich.

Inwestor w ramach konsultacji społecznych zdecydował się także na zastosowanie rzadko praktykowanych metod, jakimi są profesjonalnie przeprowadzone badania społeczne. Na stronie internetowej zamieszczono ankietę internetową, której celem było zmierzenie poziomu poinformowania mieszkańców o planowanej inwestycji. Nie były to kosztowne badania, a dały jasny obraz skuteczności przeprowadzonych działań informacyjnych.

W ramach kolejnego, trzeciego etapu zostały zorganizowane dwa otwarte spotkania z mieszkańcami terenów, gdzie planowane były inwestycje.

„Na każdym z nich specjaliści z ramienia inwestora przedstawili aktualny stan infrastruktury ściekowej w Płocku, planowany w dwóch etapach zakres i przebieg inwestycji oraz korzyści płynące dla mieszkańców z jej zrealizowania. (...) Dyskusje i wypowiedzi w części drugiej spotkań zostały uzupełnione o ankietę (P&P) [skrót odnosi się do klasycznego narzędzia kwestionariuszowego za pomocą «ołówka i kartki papieru», pen and paper – przyp. red] wypełnioną przez mieszkańców, którzy wzięli udział w zebraniu” (Jacobs Polska 2009c).

Ostatnią częścią konsultacji była analiza i opracowanie uzyskanych na spotkaniach informacji, w tym analiza i interpretacja wyników przeprowadzonych badań społecznych.

Dzięki przeprowadzonym konsultacjom uzyskano wiele cennych informacji, m.in. o tym, jakie są najbardziej oczekiwane przez mieszkańców dane na temat inwestycji. Ponadto, mieszkańcy liczyli na przedstawienie harmonogramu i przebiegu prac ze wskazaniem na towarzyszące im utrudnienia w życiu codziennym.

„Podsumowując wyniki spotkań i ankiet, można powiedzieć, że zainteresowanie mieszkańców inwestycją okazało się umiarkowane. Pomimo szerokiej akcji informacyjnej, odnotowano nieco ponad 150 głosów zebranych w formie wypowiedzi ankietowych” (Jacobs Polska, 2009c).

Nie odnotowano też potencjalnych „ognisk zapalnych”, które mogłyby być źródłem późniejszych protestów czy konfliktów społecznych i których inwestor najbardziej chciał uniknąć. Uzyskane dzięki konsultacjom materiały wykorzystano w trakcie przygotowania dokumentacji do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz opracowania raportu z konsultacji społecznych.

Konsultacje społeczne drogi wojewódzkiej nr 747

Konsultacje społeczne w sprawie inwestycji liniowej zostały zorganizowane w związku z przygotowaniem opracowań koncepcyjnych dla rozbudowy drogi wojewódzkiej nr 747. Przebiegała ona przez teren województwa mazowieckiego i lubelskiego. Na granicy województw, którą stanowi rzeka Wisła, droga nie ma zachowanej ciągłości.

Działając w porozumieniu zarządy dróg mazowieckich i lubelskich zaplanowały scalenie drogi w jeden odcinek, poprzez budowę mostu na Wiśle i podwyższenie parametrów istniejących odcinków, celem utworzenia nowego, wysokiej klasy połączenia drogowego.

Konsultowany fragment przebiegał przez teren województwa mazowieckiego. Był to odcinek około 40 km budowany po tzw. nowym śladzie relacji Iłża – Lipsko – Solec nad Wisłą. Droga ta miała być dojazdem do nowo projektowanej przeprawy mostowej przez rzekę Wisłę w ciągu drogi wojewódzkiej nr 747.

Zakres opracowania obejmował obszary kilku gmin w związku z czym konsultacje społeczne zostały zorganizowane dla mieszkańców każdej z nich: Iłży (powiat radomski), Rzeczniowa, Sienna, Lipska i Solca nad Wisłą (powiat lipski).

Zasadność realizacji inwestycji była jednogłośnie. Następstwem budowy nowej drogi było skrócenie czasu jazdy w stosunku do komunikacji po śladzie starej drogi, wysoki poziom jej bezpieczeństwa oraz minimalizacja uciążliwości związanych z eksploatacją obecnej drogi wojewódzkiej.

Inwestor, zgodnie z zasadą dobrych praktyk, zdecydował się na podjęcie działań informacyjno-konsultacyjnych przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych.

Tabela 2. Etapy konsultacji społecznych – MZDW

Etap	Działania	Cel
Informacja	Sierpień – wrzesień 2008 Wyłożenie do publicznej wiadomości w Urzędach Gmin i Miast materiałów o inwestycji	Poinformowanie o planowanym przedsięwzięciu
	Akcja informująca o planowanych spotkaniach (plakaty na terenach gmin, informacja na stronach urzędów)	Poinformowanie o miejscach i terminie otwartych spotkań z Inwestorem
Konsultacje	Wrzesień 2008 Spotkania z mieszkańcami Sondaż Zbieranie wniosków mieszkańców	Prezentacja możliwych wariantów rozbudowy drogi Zebranie opinii lokalnych społeczności Badanie poziomu akceptacji dla poszczególnych wariantów Zachęcenie do skorzystania z możliwości składania wniosków po spotkaniach Zebranie wniosków mieszkańców
Analiza	Wrzesień 2008 – luty 2009 Korespondencja napływająca od mieszkańców	Zebranie korespondencji
	Październik 2008 – marzec 2009 Analiza i opracowanie uzyskanych w ramach konsultacji społecznych informacji	Wykorzystane uzyskanych informacji w procesie projektowania (wniesiono możliwe korekty i zmiany do projektu) Wykorzystane uzyskanych informacji podczas procedury wyboru wariantu Opracowanie raportu z konsultacji społecznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu Jacobs Polska, Warszawa 2009b.

Waga takiego programu konsultacyjnego była niezwykle duża, ponieważ zwykle grupy społeczne są pełne obaw, gdy w ich otoczeniu planowany jest tak duży projekt infrastrukturalny. Wiadome jest, iż inwestycje wymagające wytyczenia ich przebiegu przez tereny, które są własnościami mieszkających na nich ludzi, mogą – w większym lub mniejszym stopniu – budzić sprzeciw tychże mieszkańców. Nie do wszystkich ludzi w równym stopniu przemawia społeczna zasadność realizacji takich inwestycji, a górę biorą często przesłanki dotyczące przywiązania do swo-

ich posiadłości, a nawet częściej kwestia rekompensat finansowych i cen ich wykupu. Wszelkie podnoszone podczas protestów argumenty środowiskowe, a więc przytaczane potencjalne uciążliwości w postaci hałasu, drgań, emisji zanieczyszczeń lub istotnych zmian w krajobrazie, stają się jedynie pretekstem do wynegocjowania korzystniejszych warunków wykupu nieruchomości.

Niekiedy mieszkańcy, pomimo iż analizy przedstawione w raportach o oddziaływaniu przedsięwzięć na środowisko nie przedstawiają żadnego negatywnego wpływu na obszarze ich posiadłości, nadal starają się wymusić na inwestorze wykup nieruchomości, obawiając się utraty jej wartości po zrealizowaniu danego przedsięwzięcia.

Ze względu na złożoność projektu inwestorowi szczególnie zależało na wczesnej analizie i diagnozie potencjalnego wystąpienia niepokojów społecznych. Przede wszystkim jednak ważne było rzetelne przekazanie informacji o projekcie (w tym potencjalnych jego wariantach) oraz przedstawienie społeczności lokalnej możliwości uczestniczenia w procesie decyzyjnym. Dzięki takim działaniom mieszkańcy mieli szansę na wyrażenie swojej opinii lub też zgłoszenie postulatów na etapie, kiedy wszystkie możliwości realizacji inwestycji były jeszcze dostępne.

Konsultacje społeczne rozpoczęła kampania informacyjna (tabela 2), na którą składał się szereg działań, mających na celu poinformowanie o planowanym przedsięwzięciu lokalnych społeczności i władz oraz zbadanie nastrojów społecznych w stosunku do inwestycji. W związku z powyższym wysłano do urzędów miast i gmin informację o inwestycji: podstawowe dane o planowanym przedsięwzięciu (m.in. mapę z lokalizacją poszczególnych wariantów) oraz adres do korespondencji z możliwością składania uwag i wniosków. Zwrócono się z prośbą o udostępnienie powyższych materiałów zainteresowanym mieszkańcom i przekazanie do publicznej wiadomości przesłanych materiałów. Ponadto przesłano do urzędów informację o terminach i miejscach planowanych konsultacji z prośbą o ich rozpropagowanie. Ogłoszenia pojawiły się na tablicach ogłoszeń, słupach informacyjnych oraz na stronach internetowych gmin i inwestora.

W ramach konsultacji społecznych odbyły się trzy otwarte spotkania, na których obecni byli przedstawiciele inwestora, lokalne władze oraz społeczność lokalna. Zorganizowano je w miejscach ogólnodostępnych i znanych mieszkańcom (w hali sportowej Gimnazjum Gminnego dla mieszkańców gminy Iłża i Rzecznów, w Lipskim Centrum Kultury dla mieszkańców gminy Lipsko i Sienno oraz w Gminnym Ośrodku Kultury

dla społeczności z gminy Solec). Wybór odpowiedniej lokalizacji dla tego typu spotkań inwestor wcześniej skonsultował z lokalnymi władzami. Na każdym ze spotkań zaprezentowano charakterystykę inwestycji, w tym parametry drogi, możliwe do zaprojektowania metody zabezpieczeń oraz trzy możliwe warianty rozbudowy. Drugą część spotkania stanowiła otwarta dyskusja z mieszkańcami.

Celem przeprowadzonych spotkań była prezentacja potencjalnych wariantów rozbudowy drogi oraz zebranie opinii lokalnych społeczności w sprawie proponowanych opcji. W trakcie spotkań przeprowadzono sondaż dotyczący poparcia dla przedstawianych wariantów. Po zapoznaniu społeczności z inwestycją, zachęcono mieszkańców do składania wniosków (poprzez e-mail, faks, telefonicznie lub pocztą tradycyjną). W związku ze specyfiką rolniczego obszaru, na którym planowano inwestycję, w celu ułatwienia mieszkańcom składania wniosków zwrócono się do władz lokalnych o pośrednictwo w przekazaniu zebranych wniosków do inwestora.

Następnym etapem konsultacji była analiza otrzymanej korespondencji. Każdy z dostarczonych w ramach konsultacji społecznych wniosków był badany pod względem technicznym, ekonomicznym, środowiskowym i społecznym. Na tym etapie wprowadzono do projektu możliwe korekty, o jakie wnioskowała społeczność lokalna (m.in. wniosek o przesunięcie śladu nowej drogi od zabudowań, jeśli było to możliwe, czy poprowadzenie przebiegu nowej drogi na granicy działek tak, aby projektowana droga nie podzieliła ich na określone części). Uzyskane uwagi i opinie zostały wykorzystywane w procesie projektowania drogi oraz wzięte pod uwagę przy wyborze najkorzystniejszego wariantu. Wyniki otrzymanych wniosków przedstawiono w formie raportu z konsultacji społecznych, który stanowił załącznik do raportu o środowiskowych uwarunkowaniach.

Konfliktem, którego przede wszystkim spodziewano się przy realizacji niniejszej inwestycji, była rozbieżność interesów pomiędzy społecznością lokalną a inwestorem. Mieszkańcy nie negowali bowiem zasadności całego przedsięwzięcia, co niektórzy z protestujących zaznaczyli w pismach protestacyjnych, ale przeciwstawiali się jej przeprowadzeniu przez ich posiadłości, podnosząc przy tym różne argumenty (tzw. syndrom „NIMBY”, opisany w części II tego opracowania).

Każdy z otrzymanych od społeczności wniosków poddany był analizie. Dokonywano korekty, jeśli istniała możliwość wprowadzenia jej na bieżąco była ona dokonywana. Oczywiście, w przypadku tak dużych przedsięwzięć inwestycyjnych nie ma możliwości uwzględniania interesu

każdej ze stron. Możliwe jest, że nieusatsfakcjonowani założeniami projektowymi (głównie właśnie przebiegiem nowej drogi) mieszkańcy prawdopodobnie na dalszych etapach będą wyrażać swoje niezadowolenie, a ich postawa może być ogniskiem konfliktów pod pretekstem przebiegu drogi lub innych zastępczych pobudek.

Przeprowadzone przez inwestora działania (konsultacje społeczne połączone z akcją informacyjną zorganizowane na prawie rok przed obligatoryjnymi konsultacjami społecznymi zorganizowanymi przez organ wydający decyzję, a pół roku przed złożeniem przez inwestora wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz uwzględnienie możliwych do realizacji wniosków społeczności lokalnych) z pewnością przyczyniły się do uniknięcia wielu protestów oraz zniwelowania skali przyszłych konfliktów społecznych.

Zlokalizowano obszary, gdzie istniała duża możliwość wystąpienia konfliktów oraz uzyskano wiedzę pozwalającą solidnie przygotować się do ich rozwiązania. Daje to nadzieję, że w przyszłości inwestor uniknie strat i opóźnień podczas realizacji przedsięwzięcia.

Warto podkreślić, że istotną rolę w konsultacjach społecznych odegrały władze terenów, na których planowana była inwestycja. Przedstawiciele poszczególnych urzędów miast i gmin chętnie uczestniczyli w spotkaniach konsultacyjnych oraz wspomagali inwestora w promocji i przekazywaniu informacji o danej inwestycji.

Podsumowanie

Pierwszoplanowym wyróżnikiem przedstawionych konsultacji społecznych jest ich nieobowiązkowe przeprowadzenie przez obywateli Inwestorów. W obu przypadkach działania te miały charakter fakultatywny i ponadprogramowy wobec obowiązującego w Polsce prawa – zostały zorganizowane przed rozpoczęciem postępowania administracyjnego o uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Tym samym umożliwiono zainteresowanym społecznościami wpływ na kształt inwestycji, która powstała w ich otoczeniu.

Wczesne udostępnianie materiałów i włączenie społeczności w proces decyzyjny stało się szansą na zbudowanie zaufania wśród partnerów społecznych oraz uniknięcie podejrzeń o zatajanie informacji istotnych dla mieszkańców tych regionów. Informacje o przedsięwzięciach były ogólnodostępne, a na zgłaszanie uwag pozostawiono wiele czasu (ponadto w przypadku Iłży uwzględniano też wnioski, które dotarły po terminie).

W obu przykładach konsultacji można było wyróżnić poszczególne fazy: edukacji, informowania i konsultacji. Różne zastosowane metody pozwoliły dotrzeć do większej liczby zainteresowanych, a tym samym podniosły jakość udziału społecznego. W przykładzie płockim założeniem było trafienie do grupy docelowej, którą stanowili aktywni mieszkańcy miasta, czytający prasę i mający dostęp do nowoczesnych technologii komunikacyjnych jaką jest Internet. W kampanii informacyjno-promocyjnej wykorzystano więc witrynę internetową inwestora, prasę i zewnętrzną kampanię w postaci ulotek i plakatów.

Z kolei mieszkańcy gmin, gdzie planowana była rozbudowa drogi, to w większości mieszkańcy terenów o charakterze rolniczym. Za najlepszą metodę uznano spotkania bezpośrednie w miejscach znanych i ogólnodostępnych mieszkańcom. Ponadto informację o inwestycji i spotkaniach umieszczono w centralnych miejscach gmin, np. słupach informacyjnych na rynkach.

Przedstawione przykłady konsultacji z pewnością nie były idealne. Zgodnie z wynikami Diagnozy Społecznej 2009, w chwili obecnej w Polsce dostęp do Internetu jest w 51,4% gospodarstw domowych (Czapiński, Panek 2009). Biorąc pod uwagę ten fakt, jako zarzut można by potraktować bierny sposób informowania za jaki uważane jest informowanie poprzez strony internetowe i jaki wykorzystano w tych konsultacjach. Poza tym na pewno można by jeszcze wzbogacić przedstawioną kampanię dzięki na przykład organizacji stałych punktów konsultacyjnych dla mieszkańców czy większej liczbie spotkań.

Jednakże przedstawione konsultacje społeczne zostały przeprowadzone rzetelnie oraz zgodnie z dostępnymi w Polsce wytycznymi i rekomendacjami (m.in. GDDKiA i WWF). W zestawieniu z jakością konsultacji społecznych organizowanych przed złożeniem przez inwestora wniosku o wydanie decyzji środowiskowej, zaprezentowane w niniejszej pracy przykłady można uznać za warte naśladowania.

Literatura cytowana

Druki zwarte

- Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Warszawa 2003: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Baker S., *Sustainable development*, London and New York 2006: Routledge
- Black S., *Public relations*, Kraków 2001: Dom Wydawniczy ABC, Oficyna Ekonomiczna
- Bryden J., Hart J.K., *A new approach to rural development in Europe: Germany, Greece, Scotland and Sweden*, Ceredigion 2004: The Edwin Mellen Press
- Chępa S., Witkowski T., *Psychologia konfliktów*, Wrocław 2004: MODERATOR
- Czapiński J., Panek T., *Diagnoza społeczna 2009. Warunki życia Polaków*, Warszawa 2009: Rada Monitoringu Społecznego
- Długosz D., Wygnański J.J., *Obywatele współdecydują: przewodnik po partycypacji społecznej*, Warszawa 2005: Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych
- Dryzek J.S., *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford 2000: Oxford University Press
- Engel J., *Decyzje dotyczące środowiska – warunki dobrych konsultacji społecznych*, Warszawa 2008, WWF Polska
- Farley J., Erickson J.D., Daly H.E., *Ecological economics. A work-book for problem-based learning*, Washington 2005: Island Press
- Fischer R., Ury W., Patton B., *Dochodząc do tak*, Warszawa 2000: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne
- Habermas J., *Działanie komunikacyjne i detranscendentalizacja rozumu*, Warszawa 2004: Oficyna Naukowa
- Habermas J., *Teoria działania komunikacyjnego*, t. 1, *Racjonalność działania a racjonalność społeczna*, Warszawa 1999: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Hunter M.L., *Fundamentals of Conservation Biology*, Cambridge 1996: Blackwell Science
- Jendrośka J., *Konwencja z Aarhus – geneza, status i kierunki rozwoju*, Wrocław 2002: Centrum Prawa Ekologicznego
- Lammerts van Buren E.M., Blom E.M., *Hierarchical framework for the formulation of sustainable forest management standards. Principles, criteria, indicators*, Tropenbos Foundation, AH Leiden 1997: Backhuys Publishers
- Lee K.N., *Compass and Gyroscope: integrating science and politics for the environment*, Washington 1993: Island Press

- Lewicki R.J., Saunders D.M., Barry B., Minton J.W., *Zasady negocjacji. Kompendium wiedzy dla trenerów i menadżerów*, Poznań 2005: REBIS
- Makomaska-Juchiewicz M., *Sieć obszarów Natura 2000 w Polsce*, w: *Integralna Ochrona Przyrody*, (red.) Gregorczyk M., Kraków 2007: Instytut Ochrony Przyrody PAN
- Matczak P., *Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, w: *Podmiotowość społeczności lokalnej*, (red.) Cichocki R., Poznań 1996: Media G.T.
- Mayers J., Bass S., *Policy that works for forests and people. Real prospects for governance and livelihoods*, London 2004: Earthscan
- Merlo M., Croiteru L., *Valuing Mediterranean forests: Towards total economic value*, Wallingford 2005: Cabi Publishing
- Miles M.B., Huberman A.M., *Analiza danych jakościowych*, Białystok 2000: „Trans Humana” Wydawnictwo Uniwersyteckie
- Mlicki M., *Konflikty społeczne; pułapki i dylematy działań zbiorowych*, Warszawa 1992: IFIS PAN
- Moore Ch., *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*, Warszawa 2009: Wolters Kluwer
- Mosty zamiast murów*, (red.) Steward J., Warszawa 2009: Wydawnictwo Naukowe PWN
- Multi-level governance*, (eds.) Bache I., Flinders M., Oxford 2004: Oxford University Press
- Neumayer E., *Weak versus strong sustainability: exploring the limits of two opposing paradigms*, 2nd ed., Cheltenham 2003: Edward Elgar Publishing Limited
- Nikodemaska-Wołowik A.M., *Jakościowe badania marketingowe*, Warszawa 1999: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne
- Norton B.G., *Sustainability. A philosophy of adaptive ecosystem management*, Chicago and London 2005: The University of Chicago press
- Podręcznik dobrych praktyk wykonywania pracowań środowiskowych dla dróg krajowych*, (red.) Bohatkiewicz J., Kraków 2008: EKKOM (tekst dostępny na: <http://www.oos.pl/pliki/File/Podrecznik.pdf>)
- Ramakrishna P.S., *Ecology and Sustainable Development*, New Delhi 2001: National Book Trust of India
- Współnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, (red.) Jendrońska J., Bar M., Wrocław 2008: Centrum Prawa Ekologicznego
- Zimbardo P.G., Ruch F.G., *Psychologia i życie*, Warszawa 1996: PWN

Artykuły

- Bernhard M., *Civil society after the first transition: dilemmas of post-communist democratisation in Poland and beyond*, “Communist and Post-Communist Studies” 1996, Vol. 29, No 3

- Bond A., Palerm J., Haigh P., *Public participation in EIA of nuclear power plant decommissioning projects: a case study analysis*, "Environmental Impact Assessment Review" 2004, Vol. 24
- Folke C., Hahn T., Olsson P., Norberg J., *Adaptive governance of social-ecological systems*, "Annual Review of Environment and Resources" 2005, Vol. 30
- Gibb J.R., *Defensive Communication*, "Journal of Communication" 1961, Vol. 11, No 3
- Isaksson K., Richardson T., Olsson K., *From consultation to deliberation? Tracing deliberative norms in EIA frameworks in Swedish roads planning*, "Environmental Impact Assessment Review" 2009, Vol. 29, No 5
- Rykowski, K., *Forest Policy Evolution in Poland*, "Journal of Sustainable Forestry" 1997, Vol. 4, No 3
- Noss R.F., *Indicators for monitoring biodiversity: a hierarchical approach*, "Conservation Biology" 1990, Vol. 4
- Olsson P., Folke C., Galaz V., Hahn T., Schultz L., *Enhancing the fit through adaptive co-management: creating and maintaining bridging functions for matching scale sin the Kristianstads Vattenrike Biosphere Reserve Sweden*, "Ecology and Society" 2007, Vol. 12, No 1
- Petts J., *Barriers to deliberative participation in EIA: learning from waste policies, plans and projects*, "Journal of Environmental Assessment Policy and Management" 2003, Vol. 5, No 3
- Stoker G., *Governance as theory: five propositions*, "International Social Science Journal" 1998, Vol. 50, No 155
- Tama we Włocławku – rys historyczny*, „Pismo Biura Prasowego Ministerstwa Środowiska”, 16 kwietnia 2009 roku

Źródła internetowe

- Hydroprojekt: <http://www.hydroprojekt.com.pl/>
- Podręcznik dobrych praktyk wykonywania opracowań środowiskowych dla dróg krajowych*, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad: <http://www.oos.pl/pliki/File/Podrecznik.pdf>
- Podręcznik Natura 2000 i społeczeństwo, Instrumenty komunikacji społecznej w zarządzaniu Siecią Natura 2000*: http://www.naturazoo.org.pl/pliki/file/Natura_2000_i_spoleczenstwo.pdf
- Portal ekologiczny: <http://wiadomosci.ekologia.pl/>
- Strona Małopolskiego Urzędu Województwa w Krakowie (Bez emocji o Naturze 2000): <http://www.muw.pl/PressArticlePage.aspx?id=5033>
- Strona Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie: <http://krakow.mos.gov.pl/>
- Strona Polskiego Centrum Mediacji: <http://pcm.szczecin.eu.interia.pl/konflikt.html>

Strona organizacji WWF Poland: <http://www.wwfpl.panda.org/>

Strona internetowa Piotra Matczaka: http://www.staff.amu.edu.pl/~matczak/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=38

Tekst „Konwencji z Aarhus”, http://www.kp.org.pl/pdf/prawo/konw_aarhus.htm

Dokumenty i akty prawne

Agenda 21, Rio Declaration, New York 1992c: United Nations

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, 25 June 1998 (Konwencja z Aarhus), Geneva 1998: United Nations Economic Commission for Europe

Convention on Biological Diversity (Konwencja o Różnorodności Biologicznej), concluded at Rio de Janeiro

on 5 June 1992, UN 1992a, United Nations Treaty Series, Vol. 1760, I-30619, (tekst dostępny na: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-un-en.pdf>)

Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild flora and fauna (Dyrektywa siedliskowa), Luxemburg 1992: Office for Official Publication of the European Communities

Council Directive of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment 85/337/EEC, amended 97/11/EC, 2003/35/EC

Dokumentacja przygotowawcza dla zadania: „Ekologiczne bezpieczeństwo stopnia wodnego Włocławek”, Hydroprojekt 2008

Dyrektywa 2003/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział

społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywy Rady 85/337/EWG i 96/61/WE, (tekst dostępny na:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32003L0035:PL:PDF>)

Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego

dostępu do informacji dotyczących środowiska, (tekst dostępny na:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:15:07:32003L0004:PL:PDF>)

Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (91/271/EWG),

http://www.igwp.org.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=90

European Landscape Convention (Europejska Konwencja Krajobrazowa), European Treaty Series No. 176,

- Florence 2000: Council of Europe, (tekst dostępny na: http://coe.org.pl/files/1975963242/file/ets_176.pdf)
- Juchnik A., *Udział społeczny w prawie krajowym – raport*, Warszawa 2008: WWF Polska
- Kasprzyk M., Kupper D. *Jakość konsultacji w Polsce. Krajowa praktyka a uwarunkowania prawne – raport*, Warszawa 2007: WWF Polska
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003, Nr 78, poz. 706)
- Our Common Future. The World Commissions on Environment and Development, Oxford 1987: Oxford University Press
- Raport o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia „Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka poprzez: przebudowę i rozbudowę oczyszczalni ścieków w Maszewie, przebudowę i rozbudowę przepompowni przy ul. Jasnej, budowę przepompowni ścieków P-5 i trafostacji przy ul. Mazura oraz budowę rurociągów tłocznych od przepompowni ścieków P-5”, Warszawa 2009c: Jacobs Polska
- Raport z konsultacji społecznych dot. przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie drogi wojewódzkiej nr 747 relacji: Iłża – Lipsko – Solec n. Wisłą na odcinku od km 0+000 (skrzyżowanie z drogą krajową nr 9 w m. Iłża) do km 40+397 (granica gminy Solec n. Wisłą) wraz z budową dojazdu do nowego mostu na rz. Wisła i budową nowych odcinków przebiegów drogi na terenie gmin: Iłża, Lipsko, Rzecznów, Sienno, Solec nn. Wisłą, powiatów lipskiego, radomskiego, województwa mazowieckiego – etap decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, Warszawa 2009b: Jacobs Polska
- Raport z konsultacji społecznych: Proces konsultacji społecznych realizowanych przez Wodociągi Płockie sp. z o.o. w ramach projektu „Uporządkowanie gospodarki ściekowej na terenie miasta Płocka”, Warszawa 2009a: Jacobs Polska
- Report of the United Nations Conference on Environment and Development, New York 1992b: United Nations
- Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002, New York 2004: United Nations
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2004, Nr 92, poz. 880)
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008, Nr 199, poz. 1227)
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2008, Nr 201, poz. 1237)
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2001, Nr 62, poz. 627)

- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2001,Nr 112, poz. 1198)
- Wiśniewska M., Jakość konsultacji społecznych w Polsce: krajowa praktyka a uwarunkowania prawne – raport, Warszawa 2007: WWF Polska
- Załącznik do Zarządzenia Nr 30 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 8 listopada 2005 r., Stadia i skład dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań, Warszawa 2005: GDDKiA

Kontakty do Autorów

Per Angelstam: Swedish University of Agricultural Sciences, Wydział Leśny, PO Box 43, SE-73921 Skinnskatteberg, Szwecja

Artur Badyda: Politechnika Warszawska, Wydział Inżynierii Środowiska, ul. Nowowiejska 20, 00-653 Warszawa

Małgorzata Blicharska: Swedish University of Agricultural Sciences, Wydział Leśny, PO Box 43, SE-73921 Skinnskatteberg, Szwecja

Joanna Cent: Uniwersytet Jagielloński, Instytut Socjologii, ul. Grodzka 52, 31-044 Kraków

Monika Czurczak: Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, ul. Marszałkowska 3/5, 00-624 Warszawa

Przemysław Derwich: Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, ul. Marszałkowska 3/5, 00-624 Warszawa

Marine Elbakidze: Swedish University of Agricultural Sciences, Wydział Leśny, PO Box 43, SE-73921 Skinnskatteberg, Szwecja

Małgorzata Grodzińska-Jurczak: Uniwersytet Jagielloński, Instytut Nauk o Środowisku, ul. Gronostajowa 7, 30-387 Kraków

Katarzyna Iwińska: Collegium Civitas, Katedra Socjologii, pl. Defilad 1, 00-901 Warszawa, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, ul. Marszałkowska 3/5, 00-624 Warszawa

Agnieszka Jastrzębska: Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, ul. Marszałkowska 3/5, 00-624 Warszawa

Magdalena Konowrocka: uczestniczka programu szkoleniowego „Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych” Klubu Myśli

Spółecznej Inicjatywy i Collegium Civitas; Jacobs Polska Spółka z o.o.,
Al. Niepodległości 58, 02-626 Warszawa

Agnieszka Kopczyńska: uczestniczka programu szkoleniowego „Kon-
sultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych” Klubu Myśli
Społecznej Inicjatywy i Collegium Civitas

Karolina Lignar-Paczocho: Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, ul. Marszał-
kowska 3/5, 00-624 Warszawa

Katarzyna Nieszporek: Uniwersytet Jagielloński, Instytut Nauk o Środo-
wisku, ul. Gronostajowa 7, 30-387 Kraków

Natalia Nowak: Uniwersytet Jagielloński, Instytut Nauk o Środowisku,
ul. Gronostajowa 7, 30-387 Kraków

Anna Penconek: Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, ul. Marszałkowska 3/5,
00-624 Warszawa

Agata Pietrzyk: Uniwersytet Jagielloński, Instytut Nauk o Środowisku,
ul. Gronostajowa 7, 30-387 Kraków

Marek Troszyński: Collegium Civitas, Centrum Badań nad Nowymi Me-
diami, pl. Defilad 1, 00-901 Warszawa

Klub Myśli Społecznej Inicjatywy

to organizacja ludzi wrażliwych społecznie. Jesteśmy pomysłowymi organizatorami. Potwierdza to nasze doświadczenie. Możemy zrobić coś dobrego i ważnego dla innych. Takie jest nasze przekonanie. Możemy zmieniać świat na lepsze oddziałując na jego elementy będące w naszym zasięgu.

Zajmujemy się sprawami rynku pracy – kwestiami bezrobocia i zatrudnienia ludzi młodych. Prowadzimy badania z zakresu polityki społecznej z innymi jednostkami badawczymi oraz organizujemy projekty szkoleniowe z zakresu umiejętności miękkich. W 2007 roku uzyskaliśmy status instytucji szkoleniowej Mazowieckiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy (nr 2.14/00251/2007).

Nasze projekty dotyczą 5 głównych obszarów tematycznych:

- **inicjatywy obywatelskie** to wsparcie organizacji pozarządowych i działalność na rzecz zwiększenia zaangażowania społeczeństwa w działalność obywatelską,
- **inicjatywy rozwojowe** to działania szkoleniowe oraz projekty skierowane do trenerów chcących doskonalić swoje umiejętności trenerskie,
- **inicjatywy ekologiczne** to projekty na rzecz środowiska naturalnego, działania dotyczące rozwiązywania konfliktów pojawiających się w czasie realizacji inwestycji infrastrukturalnych,
- **inicjatywy artystyczne** to cykliczne spotkania z rękodziełem i sztuką użytkową,
- **inicjatywy międzynarodowe** to współpraca z zagranicznymi organizacjami pozarządowymi, uczelniami i wyższymi i innymi instytucjami, z którymi realizujemy projekty szkoleniowe i wymianę młodzieży.

Nasze działania realizujemy we współpracy z innymi organizacjami i instytucjami, m.in. z Collegium Civitas, Amnesty International, Stowarzyszeniem Praktyków Dramy STOP-KLATKA, Fundacją Wiedza Lokalna, Szkołą Główną Gospodarstwa Wiejskiego, Technologie-Netzwerk Berlin e.V, Uniwersytetem Nauk Rolniczych w Szwecji (SLU).

Wszystkie informacje na temat działalności **Klubu Myśli Społecznej Inicjatywy** dostępne są na stronie internetowej **www.inicjatywy.org**

Klub Myśli Społecznej Inicjatywy

ul. Marszałkowska 3/5, 00-624 Warszawa

e-mail: inicjatywy@inicjatywy.org

www.inicjatywy.org

Collegium Civitas to szkoła wyższa nauk społecznych i politycznych. Wpisana do rejestru Ministerstwa Edukacji Narodowej pod nr 127, ma pełne uprawnienia do nadawania tytułu doktora, magistra i licencjata. Założycielem **Collegium** (instytucji non-profit) jest Towarzystwo Edukacji Politycznej, skupiające uczonych z **Polskiej Akademii Nauk**. Uczelnię powołano, by umożliwić młodzieży studia społeczne na najwyższym, europejskim poziomie, wykorzystując w tym celu potencjał intelektualny PAN.

Collegium działa pod patronatem pięciu instytutów **PAN**:

Instytutu Studiów Politycznych

Instytutu Filozofii i Socjologii

Instytutu Historii

Instytutu Sławistyki

Instytutu Sztuki

Rektorem **Collegium Civitas** jest prof. dr hab. Edmund Wnuk-Lipiński.

W **Collegium** uczą najlepsi wykładowcy:

wybitni uczeni – prof. Jadwiga Koralewicz (prezydent CC, pierwszy rektor 1997-2006), prof. Wojciech Roszkowski (kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych), prof. Andrzej Paczkowski, prof. Tadeusz Gadacz (kierownik Katedry Filozofii), prof. Eugeniusz Cezary Król (kierownik Katedry Politologii), prof. Aleksander Manterys (kierownik Katedry Socjologii); doświadczeni praktycy, tak znani jak prof. dr Jacek Saryusz-Wolski (dyrektor Instytutu Unii Europejskiej), prof. Krzysztof Zanussi, red. Jacek Żakowski (kierownik Katedry Dziennikarstwa), red. Grzegorz Miecugow.

Collegium Civitas prowadzi studia w języku polskim na wielu kierunkach i specjalnościach w zakresie nauk społecznych i politycznych oraz stosunków międzynarodowych, a także studia w języku angielskim na kierunku International Relations i Political Science.

Wszystkie informacje na temat działalności **Collegium Civitas** dostępne są na stronie internetowej www.civitas.edu.pl

Collegium Civitas

Pałac Kultury i Nauki,

00-901 Warszawa, Plac Defilad 1, XII piętro

Recepcja: tel. (22) 656 71 87/88

e-mail: info@collegium.edu.pl

Rekrutacja: tel. (22) 656 71 87 do 89

e-mail: rekrutacja@collegium.edu.pl